د. محمد المجذوب

القانون الدولي العام

الطبعة السادسة

2007



احمد ياسين

الدكتور محمد المجذوب

القانون الدولي العام

الطبعة السادسة
٢٠٠٧

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

LIBRAIRIE JURIDIQUE
AL - HALABI

منشورات الحلبي الحقوقية

فرع اول:

بناية الزين - شارع القنطاري

مقابل السفارة الهندية

هاتف:364561 (1- 961+)

هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3- 961+)

فرع ثان:

سوديكو سكوير

هاتف:612632 (1- 961+)

فاكس:612633 (1- 961+)

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان

E-mail elhalabi@terra.net.lb

www.halabiawbooks.com

تمهيد

يُعرَّف القانون الدولي العام بأنه القانون الذي يُعنى بشؤون المجتمع الدولي. وهذه الصيغة المتداولة اليوم هي الأبسط والأوضح. فهي تشير إلى وجود مجتمع دولي مستقل ومنفصل عن المجتمع الوطني، أو الداخلي، أي مجتمع الدولة. وهي تُثبت وجود علاقة وثيقة بين القانون والمجتمع، لأن كل مجتمع يحتاج إلى قانون، ولأن كل قانون هو نتاج اجتماعي أو مجتمعي.

واستُخدمت في الماضي عدة مصطلحات لتسمية القانون الدولي، فقيل: قانون الأمم، وقانون الشعوب، وقانون البشر، وقانون الجنس البشري، وقانون السلم والحرب. غير أن الفضل في استخدام تعبير «**القانون الدولي**» يعود إلى الفيلسوف الإيطالي **بنتام** Bentham الذي استعمله في كتابه الصادر في العام ١٧٨٠ بعنوان:

An Introduction to the Principles of Moral and Legislation

وكما اختلف العلماء والفقهاء في تسمية القانون الدولي، فقد اختلفوا كذلك في تعريفه. ولعلّ أفضل تعريف مبسّط له هو ذلك الذي يعتبره «**مجموعة القواعد القانونية التي تُحدّد حقوق الدول وغيرها من الكيانات والتنظيمات الدولية، وتُعيّن واجباتها والتزاماتها، وتنسّق العلاقات المتبادلة بينها في أوقات السلم والحرب والحياد، وترعى الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات**».

فالقانون الدولي العام لا يُعنى بالعلاقات بين الدول فقط، وإنما يُعنى كذلك بالعلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، أو بين الدول والكيانات أو المجموعات التي لا تُعتبر دولاً، كما يُعنى في بعض الحالات بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات والشعوب.

ولهذا القانون أهمية كبرى في عالم اليوم الذي زالت فيه الفواصل بين الشعوب، وتلاشت الأبعاد بين الأقطار، وتشابكت مصالح الدول بحيث أصبح الانعزال أمراً متعذراً، وامتزجت الحضارات والثقافات في الوقت ذاته حتى غدت ملكاً للعالم بأسره ينهل من ينابيعها كل إنسان مريد. واكتشفت أسرار الأرض فسدَّد الإنسان بصره وعلمه نحو السماء وأفلاكها لسبر أغوارها ومعرفة مكنوناتها وغزو أجرامها وكواكبها.

والأرض التي كانت، حتى سنوات خَلَت، قلاعاً وحصوناً وحدوداً مرسومة باتت اليوم قريةً كونيةً مكشوفةً تجوب فضاءَها الطائراتُ والصواريخ والمركبات والأقمار الصناعية. ويكفي الضغط على أزرار في جهاز محمول في الجيب حتى نخاطب أي إنسان في أقصى المعمورة، ونحصل منه على أحدث المعلومات بسرعة البرق. بل يكفي الجلوس قرب شاشة التلفاز حتى نلمس كيف أن الحدث الواحد الذي يقع في أقصى بقاع الأرض ينتقل، بالصوت والصورة، إلى سائر بقاع الدنيا، خلال لحظات معدودات، أو خلال لحظة وقوع الحدث فوراً.

ومع أنَّ الاكتشافات العلمية التي تعود على البشرية بالخير العميم تحتاج إلى هدوءٍ في الأنظمة السياسية، واستقرارٍ في العلاقات

الدولية، وتعاونٍ بين الدول، ورغبةٍ صادقةٍ في خدمة بني الإنسان أنّى كانوا وإلى أيّ أرضٍ أو عرقٍ أو دينٍ أو لونٍ انتموا، فإنَّ العالم مازال، ويا للأسف، يتعرَّض، الحينَ بعد الحين، للمجازر والأهوال التي تُثيرها الحروب والمعارك والأحقاد والأطماع والتي تقف حجر عثرة في طريق التقدُّم العلمي والرفاهية الإنسانيّة، فتعرقل بذلك جهود المخلصين الرامية إلى استتباب السلام ونشر روح التآخي والتفاهم.

وفي سبيل القضاء على أسباب المنازعات الدولية الدامية سعى دعاة الخير والإصلاح، عبر الأجيال، لوضع قوانين وقواعد دولية تحدّ من التصرُّفات الهوجاء التي تصدر عن الدول، وتساعد على توثيق العلاقات الودّية فيما بينها. واعتبر بعض المتشائمين أنَّ العمل المستمر لوضع قانون دولي وتدوينه وإقناع الدول بالسير على هداه، ضربٌ من المحال. ولكن الأحداث برهنت أنَّ الشعوب، التي فُجعت ونُكبت مرَّتين في القرن العشرين، تريد، مهما يكلِّف الأمر من تضحيات، أن تضع حداً للحروب، وترتبط بميثاق دولي، وتتعاون على حفظ الأمن، وتعيش في ظلِّ سلامٍ دائم. إنَّ اكتشاف الإنسان لأسرار الذرَّة، واختراعه الصواريخ، وقدرته على إفناء البشرية بلحظاتٍ معدودات، إنَّ كلَّ ذلك قد ضاعف من رغبة الشعوب في تنظيم العلاقات الدولية تنظيماً سليماً يستطيع أن يُجنِّب الكون خطر الدمار الماحق الذي قد يجعل الكرة الأرضية، في حال اندلاع حربٍ عالمية ثالثة، كعصفٍ مأكول[١].

---

(١) نشرت صحيفة «ذي غارديان» اللندنية، في ١/٧/٢٠٠٣، تقريراً عن خطط وزارة الحربية الأميركية (البنتاغون) لتصنيع نوع جديد من الأسلحة يشمل قنابل تُلقى من الفضاء، ومركبات تستطيع الطيران بسرعة تعادل عشرة أضعاف سرعة الصوت وحمل صواريخ يتجاوز وزنها خمسة آلاف كلغ، وهذا ما يتيح للولايات المتحدة ضرب =

وهذه الرغبة الصادقة في محو شبح الحروب وتعزيز الروابط الدولية أفضت، في القرن العشرين، إلى إنشاء منظمات عالمية ولجانٍ دولية تسهر على حفظ السلام وتسعى جاهدةً لنزع السلاح وتحريم الأسلحة النووية وإيجاد الوسائل الفعّالة لنشر الوئام وتسوية المنازعات بالطرق السلميّة[1].

وقد طرأ على القانون الدولي العام، في السنوات الأخيرة، تحوُّلٌ عظيمٌ أدّى إلى تغييرٍ في مضامينه ومفاهيمه الأساسية. وهذا التحوُّل يتجلّى في أمورٍ عدّة، أهمّها:

١ ـ ازدياد عدد أعضاء المجتمع الدولي، وزوال حالات الاستعمار والانتداب والحماية والوصاية. وهذا المجتمع لم يعد، كما كان في الماضي القريب، مقتصراً على الدول الأوروبية، بل أصبح يشمل معظم دول العالم، صغيرها وكبيرها. ومنظمة الأمم المتحدة تضم اليوم /١٩٢/ عضواً، أي جميع دول العالم تقريباً.

٢ ـ إتّساع الموضوعات التي يُعنى بها القانون الدولي العام. فهذه الموضوعات لم تعد تقتصر على العلاقات السياسية بين الدول في

الأعداء من الأراضي الأميركية بسرعة فائقة. وأفادت الصحيفة أن تكنولوجيا الأسلحة الجديدة ستُحرِّر واشنطن، في غضون ٢٥ سنة، من الاعتماد على حلفائها الإقليميين وقواعدها الخارجية، كجزء من خطةٍ للاكتفاء الذاتي والتخلُّص من مصاعب الحصول على مساندة دولية قبل شن الحروب على الغير (كما حصل قبل العدوان على العراق في ٢١/ ٣/ ٢٠٠٣). **الحياة** في ٢/ ٧/ ٢٠٠٣.

(١) جاء في التقرير السنوي للمعهد الدولي لأبحاث السلام في ستوكهولم أنّ حجم النفقات العسكريّة العالميّة تجاوز الألف مليار دولار في العام ٢٠٠٥، نصفها كان من نصيب الولايات المتحدة. وعزا زيادة النفقات إلى قرارات شنّ الحرب على «الإرهاب العالمي»، والدول التي تصنّفها الإدارة الأميركيّة في خانة «محور الشر أو الدول المارقة».

أوقات السلم والحرب، بل باتت تشمل مسائل التعاون بينها في مجالات الاقتصاد والتكنولوجيا والاجتماع والثقافة، وما شابه ذلك.

٣ ـ تزايد اهتمام الدول بمسألة التنمية الاقتصادية، وتيسير التجارة الدولية، وإيجاد الحلول لتأمين المواد الأوَّلية، ومساعدة الدول النامية، والقضاء على التفاوت الصارخ بين الدول الغنية والدول الفقيرة، وإنشاء الوكالات والمنظمات المتخصِّصة للقيام بهذه المهمات.

٤ ـ خضوع مسألة التسلُّح منذ نهاية الحرب العالمية الثانية لتطوُّر كبير. وقد أسفر هذا التطوُّر عن تحوُّل عميق في موقف الدول من مسألة الحروب الكبرى.

٥ ـ ظهور أخطار باتت تهدِّد الثروات الطبيعية والبيئة من جراء الزيادة الهائلة في عدد السكَّان في العالم[1]، وتراكم النفايات السامّة التي تلفظها المعامل النووية والكيماوية، وتلويث الفضاء بالدخان الكثيف المتصاعد من المصانع والمحرِّكات والحرائق والتفجيرات، وعدم اتفاق الدول حتى الآن على الإجراءات الناجعة لتجنُّب هذه المخاطر والمحافظة على هذه الثروات واستغلالها بطرق مدروسة ومفيدة.

---

(١) توقع تقرير صادر عن مكتب التعداد السكَّاني والتنمية في نيويورك زيادة عدد سكَّان العالم خلال العشرين عاماً المقبلة بمقدار ملياري نسمة. وأوضح التقرير أنه خلال العشرين عاماً الماضية ارتفع عدد السكَّان من ٤,٢ مليار إلى ٥,٧ مليار نسمة. (صحيفة **السفير** في ١٨/ ٥/ ١٩٩٦). وذكر تقرير لصندوق الأمم المتحدة للسكان أن عدد سكان الأرض بلغ ستة مليارات في خريف العام ١٩٩٩، وهو رقم يمثل ضعفي عدد السكان للعام ١٩٦٠، وتنبّأ التقرير بأن يصل العدد في العام ٢٠٥٠ إلى تسعة مليارات، رغم العوامل الكابحة للنمو السكاني (**النهار** في ٢٣/ ٩/ ١٩٩٩).

٦ ـ تأثير التقدُّم العلمي والتكنولوجي في تقييد بعض القواعد والقوانين الدولية، أو في تطويرها. فقد كان للثورة التكنولوجية دورٌ واضحٌ في تقييد بعض القواعد المتعلِّقة بمبدأ السيادة، أو مبدأ حرِّية البحر العام، أو حرِّية استغلال الموارد الطبيعية في بعض المناطق البحرية، أو حرِّية التجارة الدولية، أو حرِّية استخدام القوّة. كما كان لها دور في تقييد بعض حقوق الإنسان وحرِّياته الأساسية، أو في تقليص دور البعثات الدبلوماسية. وعلى العكس من ذلك كان لها إسهامٌ في توسيع نطاق القانون الدولي العام وفي استحداث مفاهيم قانونية جديدة.

* * *

واستناداً إلى هذا التحوُّل لم يعد القانون الدولي العام يقتصر على قواعد التعايش بين دولٍ متساويةٍ في السيادة، أي على القواعد التقليدية السلبية التي كانت تنظِّم العلاقات الدبلوماسية فيما بينها لتمنع الاعتداءات والتجاوزات وتكفل الحد الأدنى من الأمن والسلام، بل أصبح هذا القانون يشمل أيضاً مجموعة أخرى من القواعد التي تهدف إلى تحقيق التعاون الوثيق والمثمر بين الدول من أجل مستقبلٍ أفضل للجنس البشري. وبتعبير آخر: لم يعد القانون الدولي أداةً فقط لحفظ السلام، بل أصبح كذلك وسيلةً لتحقيق التنمية والرفاهية والتعاون في المجتمع الدولي. ولذا أصبح من الضروري إعادة النظر في أسس القانون الدولي وإدخال التغييرات اللازمة على الموضوعات التي يعالجها والأشخاص الذين يخاطبهم. لقد أعلن الأمين العام السابق للأمم المتحدة، بطرس بطرس غالي، في الكلمة التي ألقاها أمام مؤتمر الأمم المتحدة المعنيّ بالقانون الدولي العام، في ١٧/ ٣/ ١٩٩٥، «أنَّ القانون

الدولي ليس مجرّد مجموعة من القواعد الموضوعة للدول، بل هو لغة اتّصال»[1].

ونتيجةً لهذه التطورات العميقة التي طرأت على الأوضاع الدولية، في الأزمنة الحديثة، ارتفع شأن القانون الدولي العام وسمت مكانته وأصبح المرجع الوحيد لتنظيم العلاقات الدولية، وتحديد حقوق كل دولة وواجباتها، ومعالجة مختلف المسائل المتعلّقة بالشؤون الدولية. وهذا النجاح الذي أحرزه القانون الدولي العام شجّع بعض الفقهاء الدوليين على المطالبة بتوسيع نطاقه وموضوعه ليصبح القانون العام أو المدوّنة التشريعية للعالم كله.

واهتمام هذا القانون لا يقتصر، في الوقت الراهن، على معالجة القضايا التي تدخل في نطاق العلاقات الدولية، بل يمتدّ كذلك إلى العناية بحقوق الإنسان، معتبراً الفردَ في المجتمع الدولي غايةً تعمل الدول من أجلها وهدفاً نهائياً تتجه إليه وترعاه كل قاعدة قانونية. والحقوق الفردية التي يتعرّض لها القانون الدولي العام هي الحقوق الأساسية التي تتصل بشخص الإنسان. وقد جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقرّته الأمم المتحدة في العام ١٩٤٨، دليلاً واضحاً على المركز المهمّ الذي يتبوّأه الفرد في الأحكام الوضعية للقانون الدولي العام.

ونظراً للدور العظيم الذي يقوم به القانون الدولي العام في تنسيق العلاقات الدولية وتحقيق التعاون والتضامن بين الدول، فقد تضاعف

---

(١) لقد عُقِد هذا المؤتمر في إطار عَقْد الأمم المتحدة للقانون الدولي (١٩٩٠ـ ١٩٩٩) من أجل «تعزيز دور القانون في العلاقات الدولية». وكان عنوان المؤتمر: «في الطريق إلى القرن الحادي والعشرين: القانون الدولي كلغة للعلاقات الدولية». راجع مجلّة «**الوقائع**» الصادرة عن الأمم المتحدة، عدد حزيران (يونيو) ١٩٩٥، ص ٧٣.

اهتمام الجامعات بالدراسات الدولية، فعمدت بعض كليّات الحقوق والعلوم السياسية إلى تدريسه على مرحلتين (دراسة القواعد العامّة أوّلاً ثمّ دراسة التنظيم الدولي)، بينما اكتفت الكليّات الأخرى بزيادة عدد الحصص المخصَّصة له وتدريسه في مرحلة واحدة.

والمواضيع التي يُعنى بها القانون الدولي العام كثيرة ومتشعّبة. وسنحاول أن نطّلع، في أجزاءٍ خمسة، على المواضيع التالية:

الجزء الأول: مقدمة القانون الدولي العام.

الجزء الثاني: أشخاص القانون الدولي العام.

الجزء الثالث: النطاق الدولي.

الجزء الرابع: التعامل الدولي وقت السلم.

الجزء الخامس: التعامل الدولي خلال المنازعات المسلّحة.

الجزء الأول

مقدمة القانون الدولي العام

يعتبر معظم الباحثين أن وجود القانون الدولي مرتبط بوجود الدولة. وبما أن الدولة، بمفهومها الحديث، لم تظهر إلاَّ في القرن الثاني عشر أو الثالث عشر للميلاد، أي مع ظهور الأشكال الأولى للدول في أوروبا، فإنه يصعب علينا الحديث عن وجود قانون دولي عام قبل هذا التاريخ. ولكن الإدراك العميق لأهمية هذا القانون وأثره في العلاقات بين الشعوب يدفعنا إلى اعتبار القانون الدولي شريعةَ مجتمعاتٍ وجماعاتٍ، قبل أن يكون شريعةَ دولٍ، وعندما يجري تطبيقه على الدول فإن ذلك يتم باعتبار هذه الدول مجتمعات سياسية مستقلة. وهذا النوع من المجتمعات كان موجوداً وفاعلاً في العصور الخوالي وقد أُتيح له التعرُّف إلى ملامح أو مبادىء من القانون الدولي.

١ ـ ففي **الصين** قامت، على الرغم من ندرة الوثائق، روابط دولية بعيداً عن عالم البحر المتوسط. ومن الصين أطلق الفيلسوف **كونفوشيوس** (٥٥١ـ ٤٧٩ ق.م.) نظريةً عامة للعلاقات الاجتماعية على الصعيد الكوني، لأنه كان يؤمن بوجود قانون أساسي مشترك لكل الكون يقضي بأن تكون أفعال الإنسان في كل مكان وزمان متفقةً مع نظام الطبيعة. والانسجام الذي يتميَّز به هذا النظام يجب أن يُستخدم

كنموذج ثابت للنظام الاجتماعي، ليس داخل شعب واحد فقط، وإنما بين شعوب الأرض أيضاً. وتلك كانت أول مرافعة لصالح السلام العالمي الدائم في مجتمع تمزّقه الحروب الداخلية المزمنة[1].

٢ ـ وفي الألفية الثالثة قبل الميلاد شهدت منطقتان خصيبتان في المشرق العربي ازدهار حضارتين بقيادة أمبراطوريتين: **مصر وبابل**. وقد أكرهت الحاجات الاقتصادية كلاً منهما على الدخول في علاقات سلمية مع العالم الخارجي، فأدّى ذلك إلى قيام حركة تجارية كبرى جعلت من مصر وبابل مركزين متنافسين للعبور التجاري بين الهند والبحر المتوسط. وكان التبادل التجاري يتمّ، كما يحدث اليوم، بتعهّدات والتزامات دولية تُعقد بواسطة المعاهدات المبرمة على أساس المساواة بين الأطراف.

وفي هذه الفترة عمّت قاعدة «**العقد شريعة المتعاقدين**»، وكانت تجد ضمانتها في القسم الديني الذي كانت الأطراف المتعاقدة تُؤدّيه عند إبرام التزاماتها. وموضوع المعاهدات كان متنوعاً: للتجارة، أو ترسيم الحدود، أو الأحلاف العسكرية. ومن أشهر المعاهدات آنذاك المعاهدة التي عُقدت بين فرعون مصر وملك الحثيين، في العام ١٢٧٨ ق.م.، وكانت أول معاهدة سلام مكتوبة في التاريخ، وقد تضمّنت أسس حلفٍ، مُرفقٍ بتعاون، على أساس التبادل، ولا سيما في موضوع تسليم اللاجئين السياسيين. واكتُشفت في تل العمارنة (مصر) مراسلات تؤكّد وجود شبكة من العلاقات الدبلوماسية كان يقوم بها مبعوثون ملكيون يتمتعون بامتيازات خاصة ويعتمدون لغةً مشتركة.

---

(١) راجع كتاب:

Nguyen Quoc Dinh, Droit International Public. 7e édition. L.G.D.J. 2002. p. 43.

٣ ـ وكان **لليونان الإغريقية** دور وأثر في تبلور بعضٍ من قواعد القانون الدولي. فالمدن ـ الدول تصدَّرت المسرح الدولي لمدة خمسة قرون دون انقطاع، وبلغ نشاطها أوجه مع انتشار الديموقراطية الأثينية. واستمرَّ ذلك حتى الغزو المقدوني في منتصف القرن الرابع قبل الميلاد. ومع أن العهد الإغريقي قد تميَّز بالحروب المستمرة والشرسة بين تلك المدن والعالم الخارجي، وكذلك بين المدن ذاتها، فإن فترات السلام سادت رسمياً وتمَّ الاتفاق عليها بمعاهدات، مثل المعاهدات بين أثينا واسبارطة (سلام الثلاثين سنة في العام ٤٤٦ ق.م.، وسلام الخمسين سنة في العام ٤٣١ ق.م.).

واستخدم الإغريق، كما فعل أهل المشرق، الأداتين الأساسيتين للعلاقات الدولية: المعاهدة والدبلوماسية. فكانت المدن تتعهَّد بواسطة المعاهدات تسوية منازعاتها بالتحكيم. ولهذا أكَّد البعض أن التحكيم الدولي اختراع إغريقي. ومع تطوُّر التجارة الدولية ازدهر التحكيم التجاري وما رافقه من اتفاقيات تجارية تتضمَّن حقوقاً وامتيازات متبادلة للتجار وتحمي أشخاصهم وأملاكهم.

ولعل الإسهام الإغريقي الأبرز في مجال القانون الدولي هو إقامة المنظمات الدولية بين عدة مدن بهدف إقامة إدارة مشتركة للمعابد الدينية، أو إنشاء تنظيمات للدفاع الجماعي. وفئة من هذه المنظمات كانت تجمعات اتحادية (فدرالية) حقيقية تُطبّق القاعدتين الأساسيتين في النظام الاتحادي: حرية الانضمام والمساواة بين الأعضاء.

٤ ـ وتأثرت **الأمبراطورية الرومانية** بالممارسات الشرقية والإغريقية في مجال المعاهدات والاتحادات، فعمدت روما إلى عقد معاهدات عديدة مع مدن أخرى. وفي العام ٣٠٦ ق.م.، أبرمت

معاهدةً مع قرطاجة[1] بغرض استمرار السلام بينهما وتأمين الحماية لمواطنيهما. وشهدت روما قيام علاقة دولية متعدِّدة بينها وبين العالم الخارجي. غير أنها أُصيبت بجنون العظمة والتفوّق، بعد انتصاراتها الساحقة على قرطاجة واليونان ومصر، وشعرت بأنها لم تعد بحاجة إلى أن تعامل الشعوب الأخرى معاملة الند للند، وهذا التصرُّف يتنافى مع القانون الدولي الذي يحتِّم التعامل مع الآخرين على قدم المساواة.

٥ ــ وسادت الفوضى والإقطاعية **في القرون الوسطى**، واندلع صراع مرير مع البابوية والأمبراطورية الرومانية الجرمانية المقدَّسة، بسبب رغبة كلّ منهما في السيطرة على العالم. ولعلَّ الإسهام الوحيد الذي قدَّمته هذه العصور للقانون الدولي يكمن في تقسيمه إلى قانون سلام وقانون حرب. وكان قانون الحرب يميِّز بين الحرب العادلة والحرب غير العادلة. وكانت الحرب ضد الكفّار لا تحظى بأية إدانة من قِبل الكنيسة. ولم يصدر آنذاك أي تنظيم للأعمال الحربية. وهدنة الرب (حظر الحرب لعدة أيام في السنة) وسلام الرب (تحييد أماكن العبادة واحترام حصانة رجال الدين والحجاج) كانا مؤسستين إنسانيتين غير كافيتين ولم تُحترما دائماً.

٦ ــ وشكَّلت **نهاية العصر الوسيط وبداية عصر النهضة** مرحلةً مهمةً في مجال تبلور القانون الدولي. فالتقدّم في ميدان الملاحة البحرية ساعد على تكثيف العلاقات، ولا سيما التجارية منها، بين الشعوب، وشجّع الأوروبيين على الخروج من بلادهم واستعمار

(١) مدينة فينيقية قديمة في إفريقيا الشمالية (تقع أطلالها اليوم في ضاحية تونس العاصمة) أسَّستها أخت ملك صور (حوالي العام ٨٢٥ ق.م.)، وأصبحت امبراطورية مرهوبة الجانب نافست روما وخاضت ضدها سلسلة من الحروب الطويلة. وأشهر قادتها العسكريين هانيبعل.

الشعوب في القارات الأخرى. وفي هذه المرحلة انتشر مبدأ حرية البحار، ووُضعت قواعد لحيازة الأقاليم البعيدة، وللملاحة البحرية، وللقانون الحربي الخاص بالبحار. وكانت هذه القواعد مبعثرةً ومجتزأةً، فجرت محاولات لجمعها وتنسيقها وإخراجها في نظام دولي موحَّد.

وتتميَّز هذه الفترة بظهور الدول ذات السيادة، والقضاء على الإقطاعية، والتخلُّص من الهيمنة البابوية، وقيام حركة الإصلاح الديني، وترسيخ أقدام الدولة في فرنسا، واندلاع الحروب الطويلة بين فرنسا وبريطانيا (حرب المئة سنة، مثلاً).

وكان المفكِّر الفرنسي **جان بودان** Bodin (١٥٣٠ـ ١٥٩٦) من أبرز المنادين بمبدأ سيادة الدولة. وكان غرضه من ذلك إيجاد سند قانوني لدعم تصرّفات الملك الرامية إلى بناء الدولة. فمفهومه للدولة كان موجّهاً لخدمة السلطة الملكية وتعزيزها. وكانت الجمهورية والدولة، بالنسبة إليه، تدلاّن على كلمتين مترادفتين. وقد عرض آراءه حول هذا الموضوع في مؤلّفه الضخم المنشور في العام ١٥٧٦ بعنوان: **الكتب الستة للجمهورية**. وهو يعتقد أن السيادة هي الميزة الأساسية للدولة، فلا دولة بلا سيادة.

صحيح أنه تجنّب الإدلاء بأي ميل أو تفضيل شخصي، وذكر أن السيادة يمكن أن تكون للأمير أو للشعب، إلاَّ أن إشارته إلى أن السيادة يجب أن تكون واحدة، وغير قابلة للتجزئة، وخالدة وسامية، توحي، في الظرف السياسي الذي كان قائماً آنذاك، بأن السيادة ينبغي لها أن تكون حكراً على ملك وراثي. فمفهوم السيادة لدى بودان يشتمل، إذن، على شقّ داخلي (السيادة في الدولة) وشقّ خارجي

(سيادة الدولة). وبابتكاره مبدأ سيادة الدولة أضفى، بالقانون، الشرعية على نضال ملك فرنسا ضد البابوية والأمبراطورية الجرمانية في الخارج، وضد الإقطاعية في الداخل.

٧ ـ وأنهت **اتفاقيات وستفاليا للعام ١٦٤٨** حرب الثلاثين سنة الدامية بين الدول الكاثوليكية والدول البروتستانتيّة. ووُصفت هذه الاتفاقيات بأنها الميثاق الدستوري لأوروبا. وكان من نتائجها السقوط المزدوج والنهائي للبابا والأمبراطور، وإضفاء الشرعية رسمياً على ولادة دول جديدة ذات سيادة، ورسم خريطة سياسية جديدة للقارّة. فتصفية الأمبراطورية الجرمانية قد تحققت بانقسام ألمانيا إلى /٣٥٥/ دولة مستقلة ليس للأمبراطور فيها سوى سلطة إسمية. وتمّ الاعتراف باستقلال سويسرا وهولندا. وانتصرت الأنظمة الملكية على البابوية، على الصعيدين الديني والسياسي. وتأسّس مبدأ حرية العقيدة الدينية.

وأفرزت اتفاقيات وستفاليا العناصر أو البنود الأولى لما يمكن أن يُسمّى بـ «**القانون العام الأوروبي**». واعتُرف بالسيادة والمساواة للدول كمبادىء أساسية للعلاقات الدولية. ولتسوية المشكلات المشتركة تمّ الاتفاق على اللجوء إلى أسلوب المعاهدة القائم على توافق الدول المشاركة. وأُنشئت آليّة لتأمين الحفاظ على النظام الأوروبي الجديد. وعزّزت هذه الأحكام، على الصعيد السياسي، موقع فرنسا التي استطاعت تحقيق مكاسب إقليمية والحصول على إمكان التدخل في ألمانيا وفي أي مكان آخر خارج أوروبا. ولهذا فإن الكثيرين يعتبرون اتفاقيات وستفاليا، من الناحية القانونية، نقطة انطلاق لتطوّر القانون الدولي المعاصر.

ولكنه كان لهذه الاتفاقيات، إلى جانب إيجابياتها، نواحٍ سلبية،

أهمها الانزلاق نحو الحكم المطلق وما رافقه من حروب. فالملوك أخذوا يتصرَّفون كأسياد مستبدّين، ويُشيعون أنهم هم الذين أوجدوا الدولة، وأن هذا الإنجاز يمنحهم الحق في الاستيلاء على السلطة. وعندما أُعيد الاعتبار، في عصر النهضة، للقانون الروماني ادّعوا أن هذا القانون يوفّر لهم امتيازات مطلقة. وناصر هذا الاتجاه كبار المفكِّرين السياسيين من أمثال: **ماكيافللي**(١)، **وهوبز**(٢)، **وسبينوزا**(٣).

والحكم الملكي الاستبدادي يقود حتماً، على الصعيد الخارجي، إلى تأكيد سموّ إرادة الدولة ذات السيادة على ما عداها. ولهذا لا يمكن فرض أمرٍ على الملوك دون رضاهم. وهم، في علاقاتهم المتبادلة، لا يرضون بأيّ قيد على سيادتهم سوى القيد النابع من إرادتهم وحدها. غير أن هذا الموقف «الفردي والوطني» يُولّد تعارضاً مع أي نظام مشترك يهدف إلى تجاوز حدود الدول. وتلك كانت

---

(١) ماكيافللي Machiavelli (١٤٦٩ ـ ١٥٢٧) فيلسوف وسياسي إيطالي، تولّى مهمّات دبلوماسية واعتزل السياسة بعد انتصار أسرة مديتشي Médici في فلورنسة. اشتهر بكتابه «الأمير» الذي عرض فيه مذهبه السياسي وآراءه في الحكم. وتنسب إليه النزعة «الماكيافيلية» التي أصبحت، في الحقل السياسي، مرادفة للدهاء والمكر والخداع، وللمبدأ القائل: «إن الغاية تبرِّر الوسيلة».

(١) توماس هوبز Hobbes (١٥٨٨ ـ ١٦٧٩) فيلسوف إنجليزي. اشتهر بكتابه «التنين الجبّار» Léviathan الذي دافع فيه عن حكم الملوك المطلق وحتمية تنازل الأفراد عن حقوقهم الطبيعية.

(١) باروخ سبينوزا Spinoza (١٦٣٢ ـ ١٦٧٧) فيلسوف هولندي من أصل يهودي، نبذه أهله بسبب آرائه التي تجعل الله مرادفاً للطبيعة الكاملة. خطَّ لنفسه نهجاً فلسفياً يعتبر أن أهواء الإنسان الدينية والسياسية هي سبب بقائه في حالة العبودية، وأن الخير الأسمى يكمن في «فرح المعرفة». وأبرز مؤلفاته: مبادىء فلسفة ديكارت، والنظام الأخلاقي، ومقالة في إصلاح الإدراك.

(١) راجع، مثلاً، ما أوردناه في كتابنا **التنظيم الدولي**، طبعة عام ٢٠٠٦، عن مشاريع

نتيجة تفسير اتفاقيات وستفاليا وتطبيقها بواسطة الملكية المطلقة، ولا سيما الملكية الفرنسية، فقد مهّدت تلك الاتفاقيات لهذه الملكية طريق الهيمنة في أوروبا.

وليس بإمكان القانون الدولي، عندما يكون نتاج الحكم المطلق، إلاّ إنتاج الحروب. فالغرض الأساسي، وربّما الوحيد، الذي يسعى إليه الملوك في العلاقات الدولية هو البحث عن المجد والحرص على تعزيز السمعة والمكانة. وهذا الغرض يمكن بلوغه إمّا بالوسائل السلمية وإمّا بالتوسّع الإقليمي، بشرط عدم الاعتداء على ممتلكات الدول الأوروبية. ولكن عندما أدّت الموجة الأولى من الاستعمار إلى حدوث احتكاكات بين الدول الأوروبية أخذت نيران الخلافات والمعارك تشتعل، لأن الانتصار العسكري يُعدّ العامل الأهمّ للحصول على المجد والمكانة. ولهذا السبب كانت الحرب وسيلة ضرورية وطبيعية للسياسة الدولية للملوك المستبدين.

وفي الوقت الذي كان فيه الملوك يخوضون غمار الحروب كان القانون الدولي يتقدّم ويتطوّر. فقد ظهر في القرنين السادس عشر والسابع عشر كتّاب سبقوا عصرهم بالتفكير واستشراف المستقبل عندما وضعوا مشاريع للتنظيم الدولي القادر على تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية[1].

وكان لأفكار هؤلاء ومشاريعهم تأثير في الملوك الذين أنهكتهم الحروب المتلاحقة، ففضّلوا، بعد إعمال التفكير واستخلاص العِبر وتمحيص الحسابات، الأخذ بمبدأ التوازن بدلاً من الانغماس في

الوزير الفرنسي سولي Sully (١٥٦٠ ـ ١٦٤١)، والراهب الفرنسي كروسيه Crucé (١٥٩٠ ـ ١٦٤٨)، والراهب البريطاني بن Penn (١٦٤٤ ـ ١٧١٨).

التنظيم الدولي. وسياسة التوازن تقوم على فكرة أساسية، هي ضرورة توزيع القوى بين الدول بطريقة تحقق التوازن فيما بينها. والهدف هو منع أيّ منها من أن يبلغ درجةً من القوة تمكّنه من شنّ حربٍ تعود عليه بالنصر.

وحافظ مبدأ التوازن على السلام والهدوء في أوروبا لفترة زمنية لا بأس بها تمكّنت الدول الضعيفة خلالها من حماية وجودها واستقلالها، لأن كل دولة من الدول الكبرى كانت بالمرصاد لمثيلاتها لا ترضى بأن تجتاح إحداها دولةً صغيرةً وتُخلّ بذلك بالتوازن القائم والمتفق عليه.

* * *

وللإيجاز نرى أن القانون الدولي العام، كما نعرفه اليوم، يعتمد على ثلاث ركائز أساسية:

أولاً ـ الفكرة المسيحية القائلة بأنَّ الجنس البشري يكوّن مجتمعاً واحداً هو مجتمع البشر أجمعين. وهذه الفكرة ارتدت، في العصور الوسطى، شكلاً سياسياً يهدف إلى إيجاد منظمة مسيحية كبرى ذات نظام قانوني مشترك وقواعد عامة تطبّق على جميع الأعضاء في هذه المنظمة. وقد عُولجت هذه القضيّة وفقاً لتعاليم المسيحية، فاهتمَّ علماء الدِّين بنظرية الحرب العادلة، أي بالبحث عن الشروط التي تسمح للأمراء باللجوء إلى القوّة دون الإساءة إلى تعاليم السيد المسيح.

ثانياً ـ والفكرة الرومانية التي تستند إلى القانون الروماني. ففي روما كانوا يميّزون بين القانون المدني وقانون البشر. وكان الأوَّل يعني القانون الداخلي الخاص بالمدينة، أو القانون الذي يُطبَّق داخل المدينة

فقط، بينما كان الثاني يعني القانون الذي يُنظِّم علاقات أهل روما بالأفراد الذين يعيشون خارج المدينة. وهذه العلاقات لم تكن علاقاتٍ بين دول أو مجموعات سياسية، بل كانت علاقات بين أفراد، فئة منهم تعيش في روما والأخرى خارج روما.

وعندما اطَّلع الفقهاء الرومان على الفلسفة الإغريقية اعتبروا، في بادىء الأمر، أنَّ قانون البشر يعبِّر عن القانون الطبيعي، ثمَّ انتهوا إلى المزج بين القانونين. وابتداءً من القرن الثالث أخذ البعض يُلاحظ أنَّ قانون البشر أو القانون الطبيعي الذي تُطبِّقه روما على كلِّ فردٍ غير روماني ليس قانوناً خاصاً بروما وحدها وإنما هو قانونٌ عامٌّ تُطبِّقه دول وأمم أخرى لأنَّه يتضمَّن مبادىء مشتركة وملائمة للطبيعة الإنسانية. وعند ذلك راح الفقهاء يُميِّزون بين المجتمع السياسي في الدولة والمجتمع الطبيعي الذي يضمّ الناس أجمعين ولا يقف عند حدود الدولة.

وفي عصر النهضة اشتدَّ تأثُّر الفقهاء والعلماء بالقانون الروماني فتبلورت الفكرة القائلة بوجود قانون يُطبَّق على العلاقات التي تقوم بين دول أو مجموعات أو أنظمة سياسية مختلفة. وفي هذه الحقبة من الزمن ظهر فقهاء ساعدوا، بنشر نظرياتهم وأبحاثهم، على تطوُّر القانون الدولي العام.

ثالثاً ـ والفكرة الإسلامية المستندة إلى الشريعة الإسلامية. فالإسلام لا يقتصر على العقائد والعبادات الدينية، بل هو أيضاً نظام أخلاقي واجتماعي وقانوني. وتعاليم الإسلام الدينية والأخلاقية والقانونية كانت موضوعَ علم أصلي واحد، هو الشريعة التي تفرَّعت إلى أقسام علمية عديدة، دُعيت بالعلوم الشرعية. ومن أهمّ هذه العلوم علم الأصول، وعلم الفروع أو علم الفقه الذي شمل أحكام

المعاملات القانونية. وهذه الأحكام تُقسم بدورها إلى أقسام عديدة، منها (وهذا ما يعنينا هنا) **قسم السِّيَر**، أو قسم القانون الدولي العام (كما نقول اليوم). فهذا القانون يُعتبر، إذن، جزءاً من الشريعة يشترك معها في مصادرها وقواعدها العامة. وفكرة الشمول التي تتَّصف بها وتهدف إليها الدولة الإسلامية (لا سيما في مراحلها الأولى) تؤدِّي حتماً إلى وحدة التشريع في الأمور الداخلية والخارجية. ولهذا كان القانون الدولي في هذا التشريع جزءاً لا يتجزَّأ من القانون الداخلي، وكان محترماً مثله وإلزامياً في جميع أحكامه.

والشريعة الإسلامية شريعة أصيلة قائمة بذاتها، غير مقتبسة ولا منقولة عن أيِّ نموذج أجنبي، لها أصولها الخاصة وتاريخها المجيد. وهي مستقلة تمام الاستقلال عن القانون الروماني. وهذا الرأي أقرَّته المؤتمرات الدولية للقانون المقارن، لا سيما مؤتمر لاهاي للعام ١٩٣٧، وأثبته مندوبو الدول العربية في مذكراتهم المقدمة في العام ١٩٣٩ إلى عصبة الأمم، وفي العام ١٩٤٥ إلى مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في مدينة سان فرنسيسكو في الولايات المتحدة الأميركية. وفي هذه المؤتمرات تأكَّد أنَّ الشريعة الإسلامية شريعة قائمة بذاتها وأنَّها تُعدّ، مع الحضارة الإسلامية، من الأنماط الكبرى للمدنيّة والنظم القانونيّة الرئيسيّة في العالم، بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من نظام محكمة العدل الدولية[١].

* * *

وفي هذا الجزء من المحاضرات سنلقي نظرةً خاطفةً على أشهر

(١) صبحي المحمصاني: **القانون والعلاقات الدولية في الإسلام**. دار العلم للملايين. بيروت ١٩٧٢، ص ١٥. وتطالب المادة التاسعة المشار إليها الناخبين (أي الأعضاء في كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن) عندما ينكبون على اختيار المرشحين لعضوية =

الروّاد والفقهاء في القانون الدولي العام، ثم نستعرض علاقة هذا القانون بغيره من القوانين، ونُحدِّد مصادره وأُسسه، ونعالج قضية تدوينه وتطبيقه. وذلك في فصول ستة:

الفصل الأول: أشهر الروّاد والفقهاء في القانون الدولي العام.

الفصل الثاني: علاقة القانون الدولي العام بغيره من القوانين.

الفصل الثالث: أثر التكنولوجيا في تطويره.

الفصل الرابع: أساسه.

الفصل الخامس: مصادره.

الفصل السادس: تدوينه.

المحكمة، بأن لا يكتفوا بالتدقيق في توافر الشروط المطلوبة في كل منهم، بل بمدى تمثيلهم للأنماط الكبرى للمدنية والنظم القانونية الرئيسية في العالم.

الفصل الأول

أشهر الروّاد والفقهاء في القانون الدولي العام

كان للفقهاء الدوليين، لا سيما أولئك الذين أتحفونا بتراثهم الفكري قبل القرن التاسع عشر، فضلٌ لا يُنكر في تطوير قواعد القانون الدولي العام. وكان الفقهاء العرب من الأوائل الذين اهتمُّوا بتنسيق الروابط بين الجماعات والكيانات، ووضعوا قواعدَ وأصولاً للقانون الدولي العام في حالتي السلم والحرب. وعلى الرغم من ريادتهم وإبداعهم في هذا المجال، فإن الأبحاث والشروح العربية التي كُرِّست لهم تكاد أن تكون نادرة، وذلك على عكس ما حظي به جهابذة العلم والفكر في العالم الغربي. لقد خُصِّصت لفقهاء القانون الدولي من الغربيين دراسات مستفيضة. ففي العام ١٩٨٣، واحتفاءً بمرور ٤٠٠ عام على ولادة الفقيه غروسيوس خصَّصت أكاديمية القانون الدولي في لاهاي مجموعة من المحاضرات أشادت بمآثر هذا الفقيه وبأثره في تطوّر القانون الدولي[١]. وسنستعرض بسرعة، وفي قسمين، أهمّ الأفكار التي وصلتنا من الفقهاء العرب والغربيين.

---

(١) راجع: RCADI للعام ١٩٨٣.

القسم الأول: الروّاد والفقهاء العرب

بحث الفقهاء العرب أحكام القانون الدولي المتعلّقة بالسلم والحرب، والعلاقات بين الأمم وما يتفرّع عنها، في قسم خاص من علم الفقه، أسموه: قسم السِّيَر. والكلمة جمع سيرة. والسّيرة استُعملت في الاصطلاح الشرعي لتبيان مسلك الدولة في الحروب والمغازي. وكذلك بحثوا العلاقات الدولية، أحياناً، في أبواب: الجهاد، والغنائم، وأهل الذمّة، واختلاف الدارين، والخراج والجزية، وما شاكل.

ويُعدُّ الإمام عبد الرحمن الأوزاعي، مع الإمام محمد بن الحسن الشيباني، «الرائدين الأوَّلين في وضع أُسس القانون الدولي، ليس عند العرب والمسلمين فحسب، بل في العالم أجمع، إذ كانا المجلّيين في هذا الميدان، والسابقين على علماء الغرب بما يقارب الألف سنة»[١].

أولاً ـ عبد الرحمن الأوزاعي (٧٠٧ ـ ٧٧٤ م):

الأوزاعي لبناني في مولده وموطنه ومثواه. زار البلاد العربية وتلقّى العلم على أئمّتها، ثم رابط في بيروت منصرفاً للعلم والعبادة. وكان في زمانه مفتي الشام وصاحب مذهب في الفقه مستقل وأصيل.

وكان الإمام الأوزاعي من أكرم الناس وأسخاهم. وكان له في

(١) صبحي المحمصاني: **الأوزاعي وتعاليمه الإنسانية والقانونية**. دار العلم للملايين. بيروت ١٩٧٨، ص ٣٤٨. وقد استقينا الكثير من المعلومات عن الإمامين الأوزاعي والشيباني من هذا الكتاب القيِّم.

بيت المال إقطاع وصل إليه من الخلفاء الأمويين والعباسيين. وكانت تأتيه صلات مالية كثيرة ينفقها كلها على الفقراء والمساكين ولا يدّخر منها شيئاً.

وعندما تغلّب عبد الله بن علي، عم أبي جعفر المنصور العباسي، على مروان، آخر خلفاء بني أمية، اجتمع بالأوزاعي وحادثه وأعجب بآرائه. وحين قدم أبو جعفر المنصور الشامَ، قابل الأوزاعي وأحبّه وأذن له بعدم ارتداء اللباس الأسود (لباس بني العبّاس)، وسأله عن سبب تفضيله لباس البياض (لباس بني أمية)، فقال: لأنني لم أرَ محرماً حاجاً أحرم فيه، ولا ميتاً كُفّن فيه، ولا عروساً جُليت فيه.

وكان للأوزاعي من الجرأة على الخلفاء والأمراء ما قلّ نظيره في تاريخ العرب. ومن ذلك كتابه إلى صالح بن علي بن العباس الذي أجلى (هجّر) قوماً من مسيحيّي لبنان عن قراهم، لأن فئة منهم خرجت على عامله في بعلبك، فبعث الأوزاعي برسالة طويلة إليه قال فيها: «كيف تُؤخذ عامّةٌ بذنوب خاصة حتى يُخرجوا من ديارهم وأموالهم، وحكم الله تعالى ألاّ تزرَ وازرةٌ وزرَ أخرى؟»[1].

وعلّق الأمير شكيب أرسلان[2] على هذه الحادثة بقوله: لو كان فينا قلّة من نمط الأوزاعي لما كان الفساد قد عمّ المجتمع، لأن آفة هذه الأمة فساد أمرائها وجُبن علمائها.

وترك الأوزاعي مؤلفات كثيرة لم يصلنا منها سوى كتاب «السِّيَر».

---

(١) أي لا يحمل أحدٌ ذنب غيره، ولا يُجازى أحد بذنب غيره.

(٢) الأمير شكيب أرسلان (١٨٦٩ ـ ١٩٤٦) أديب وسياسي عربي لامع، ومن أعلام النهضة العربيّة، ومؤلف كتاب: «لماذا تأخر المسلمون ولماذا تقدّم غيرهم؟». وكان مؤمناً بأنّ الأقطار العربيّة تشكّل وطناً عربياً واحداً ينبغي له أن يتوحّد في السرّاء والضرّاء ويقف في وجه الاستعمار الغربي، لأنّ الوحدة قوّة والتمزّق ضعف.

وروى الفقيه محمد بن أحمد السَّرخسي (المتوفى في العام ١١٠١م) أنَّ كتاب «السِّيَر» الصغير للشيباني وقع في يد الأوزاعي فانتقده ووضع كتاب «السِّيَر» رداً عليه، فأثار ذلك الشيباني الذي سارع إلى وضع كتابه «السِّيَر الكبير»، كما سارع الفقيه أبو يوسف، صاحب أبي حنيفة، إلى وضع كتاب للردّ على «سِيَر» الأوزاعي. واطّلع الإمام الشافعي على الردّ فكانت له تعليقات عليه مال فيها إلى آراء الأوزاعي في معظم المسائل.

وفي باب السِّيَر، أي في المجال المتعلّق بأحكام السلم والحرب وبقيّة أحكام القانون الدولي العام، كان الأوزاعي من الروّاد المبدعين، سواءٌ أكان ذلك بوفرة فتاويه الموضوعية الدقيقة أم بنزعته الإنسانية التي تعتبر البشر جميعاً عائلةً واحدة تعيش (أو يجب أن تعيش) في ظلّ العدالة والمساواة.

وعُني الأوزاعي بمعاملة الأعداء في الحروب، فحرّم التعرُّض للفلاّحين والرعاة والرهبان والعجزة وأصحاب الصوامع، إلاَّ إذا اشتركوا فعلاً في القتال، كما حرَّم التعرُّض للصغار والنساء حتى ولو تمترس بهم الأعداء. بل إنَّه منع التعرُّض لأي حصن قد يكون فيه بعض هؤلاء.

وذهب إلى أبعد من ذلك فقال بعدم جواز تخريب شيءٍ من أموال العدو وحيواناته وأشجاره. وهو كان في ذلك يستند إلى البيان الشهير الذي وجّهه الخليفة الراشدي الأول أبو بكر إلى القائد يزيد بن أبي سفيان، عندما بعثه على رأس جيشٍ إلى الشام. فقد أوصاه فيه بعدم قتل الأفراد غير المحاربين، لا سيما أرباب الصوامع والصغار والنساء والشيوخ، وبعدم عقر الحيوانات إلاَّ للأكل، وبعدم قطع

الأشجار المثمرة أو حرقها. ولم يستثنِ الأوزاعي إلاَّ التخريب الذي تقتضيه ضرورات الحرب، إذا كان ذلك وسيلةً أو طريقاً للدفاع عن النفس أو العقيدة، أو للظفر بالعدو.

واهتمَّ الأوزاعي بمسائل الأسر والأسرى، فأوصى الجندي بمقاومة الأسر بكلِّ الطرق، وبالامتناع عن اغتيال الأعداء أو خيانتهم إذا ما وقع في الأسر وحظي منهم بالأمان. وأوجب عليه الوفاء بعهده الذي قد يعطيه لهم دون إكراه، فإذا تركوه لإحضار الفداء كان عليه، إن لم يجده، أن يرجع إليهم. وبمناسبة الحديث عن الأسرى حثّ المسؤولين على مفاداة الأسرى من العدو ودفع الفداء عنهم، وأوجب على الأسير الذي يُفتدى دفع ما دُفع عنه إلى العدو، ولو جرى ذلك بغير إذنه، وفقاً لقاعدة: مقابلة الإحسان بالإحسان.

وأصدر الأوزاعي فتاوى دقيقة تتعلَّق بغنائم الحرب، وكيفية قسمتها، وحفظ حصة الدولة منها، وتحريم الغلول أو السرقة منها[1].

وأصرَّ على اتِّباع الاستقامة والصدق وتغليب النزعة الإنسانية في العلاقات الدولية. وكان، كبقية الفقهاء، يعتبر أنَّ الأصل في الشريعة هو السلم والمسالمة، وأنَّ الحرب حالة استثنائية مكروهة تبرِّرها الضرورة لحماية الأمّة من اضطهاد أعدائها. ولهذا جاء في الآية الكريمة: ﴿كُتب عليكم القتال وهو كرهٌ لكم﴾[2]. وعلى هذا

---

(١) غلّ أي سرق. والغال هو السارق الذي يكتم ما يأخذه من مال الغنيمة الحربية، فلا يُطلع المسؤولين عليه ولا يضعه مع الغنيمة. والغلول هو السرقة من مال الغنيمة. وقد أجمع الفقهاء على تحريم الغلول لأنه من نوع الخيانة أو من كبائر الإثم. وهو محرَّم بالآية الكريمة: ﴿وما كان لنبيّ أن يَغُلّ. ومَن يَغْلُلْ يأتِ بما غلّ يومَ القيامة﴾ (سورة آل عمران. الآية ١٦١).

(١) **سورة البقرة**، الآية ٢١٦.

الأساس اعتُبرت الحرب الدفاعية الرامية إلى حماية العقيدة والديار ومنع الظلم والعدوان أمراً جائزاً، وذلك وفقاً للآية الكريمة: ﴿وقاتلوا في سبيل الله الذين يقاتلونكم ولا تعتدوا. إنَّ الله لا يحبّ المعتدين﴾[١].

ودعا الأوزاعي، لدى معالجته العلاقات بين الأمم، إلى مراعاة العهود والمعاهدات، عملاً بالآية الكريمة: ﴿وأوفوا بعهد الله إذا عاهدتم﴾[٢]. ودعا كذلك إلى المحافظة على رهائن العدو وعدم قتلهم، حتى ولو غدر العدو برهائن المسلمين. فكان الأوزاعي بذلك من مبتدعي القاعدة الإنسانية القائلة: «وفاءٌ بغدرٍ خيرٌ من غدرٍ بغدر». ويُعتبر هذا المبدأ اليوم من أسمى مبادىء القانون الدولي الإنساني.

وعاش الأوزاعي في القرن الثامن الميلادي، وعاصره فقيه آخر، هو الإمام الشيباني. وكان العرب منذ القرن الذي سبقه، قد استطاعوا، ولعدة قرون طويلة، أن يكونوا المجلّين المبدعين في كل ميادين الحضارة والعلوم والفكر. واقتبس الغرب عنهم، إبّان وجودهم في الأندلس وصقلية ولدى احتكاكه بهم خلال الحروب الصليبية، الكثير من العلوم والفنون والمسالك الحضارية.

ثانياً ـ محمد بن الحسن الشيباني (٧٥٠ ـ ٨٠٤ م):

وضع العرب لمسائل السلم والحرب، وهي أهمّ الموضوعات التي يُعنى بها القانون الدولي المعاصر، نظاماً محكماً لم يتمكّن الغرب حتى اليوم من استيعابه واستلهام مبادئه. ويكفينا أن نشير إلى

---

(١) سورة البقرة، الآية ١٩.

(١) سورة النحل، الآية ٩١.

الرائد الأول لعلم القانون الدولي الإسلامي، الإمام الفقيه محمد بن الحسن الشيباني الذي وُلد في العراق ونشأ في الكوفة، وإليه يرجع الفضل في نشر مذهب الإمام أبي حنيفة. وقد وُلّي قضاء (الرقّة) في عهد هارون الرشيد. وعُدَّ إمامَ أهل الرأي لسعة اطلاعه وغزارة علمه وتبحّره في الفقه. وخلّف لنا كتباً كثيرة في الفقه والأصول، من أهمّها اثنان في القانون الدولي: كتاب **السِّيَر الكبير**، وكتاب **السِّيَر الصغير**.[1]

والسِّيَر جمع سِيرة. وللسِّيرة معنيان: الأول يعني الطريقة أو قصّة حياة الإنسان، أو صحيفة أعماله، أو كيفية سلوكه بين الناس. والثاني يعني تصرُّف الدولة في علاقاتها بالدول الأخرى. وهذا ما قصده الفقهاء عندما استعملوا هذه الكلمة المولّدة للدلالة على مسلك الدولة الإسلامية في المغازي والغنائم واختلاف الدارَيْن والخراج والتجارة الدولية، وما شابه ذلك من موضوعات تُعتبر من صلب القانون الدولي العام.

والشيباني لم يعطِ في مؤلّفاته تفسيراً واضحاً لمصطلح «السِّيَر». ويعود الفضل في تفسير هذه اللفظة المستحدثة وشرحها وتعريفها إلى الفقيه محمد بن أحمد السَّرخسي الذي وضع كتاب «**المبسوط في الفقه**» وشرح فيه كتاب (السِّيَر) للشيباني. وقد قال في المقدمة:

«إعلم أنَّ السِّيَر جمع سيرة، وبه سُمِّي هذا الكتاب لأنَّه يُبيِّن فيه سيرة المسلمين في المعاملة مع المشركين من أهل الحرب، ومع أهل

---

(١) راجع الدراسة المستفيضة للدكتور أحمد أبو الوفا عن: «**أصول القانون الدولي والعلاقات الدولية عند الإمام الشيباني (وفقاً لكتاب السِّيَر الكبير بشرح الإمام السّرخسي)**»، في مجلة القانون والاقتصاد (منشورات كلية الحقوق في جامعة القاهرة) للعام ١٩٨٧، ص ١ ـ ٢١٤.

العهد منهم من المستأمنين وأهل الذمّة، ومع المرتدّين الذين هم أخبث من الكفّار بالإنكار بعد الإقرار، ومع أهل البغي الذين حالهم دون حال المشركين وإن كانوا جاهلين وفي التأويل مبطلين».

وقد اعترف بعض المنصفين من الغربيين بفضل الشيباني في هذا المجال، فأسّسوا في ألمانيا، في العام ١٩٥٥، «**جمعية الشيباني للقانون الدولي**» بهدف التعريف به وإظهار آرائه ومؤلفاته. وقامت الأونيسكو بترجمة كتابه إلى الفرنسية. واحتفلت جامعة باريس، في العام ١٩٧٠، بذكرى مرور ألف ومئتي سنة هجرية على وفاته. وفي العام ١٩٧٥، نشر الدكتور مجيد خدوري كتاب (السِّيَر)، مرفقاً بتحقيق وتعليق. وكان الدكتور صلاح الدين المنجد قد حقّق، في العام ١٩٧٥، مخطوطة (**شرح كتاب السِّيَر الكبير**) للفقيه السّرخسي.

ومما لا شكَّ فيه أنَّ كبار الفقهاء الدوليين في الغرب قد تأثّروا، إلى حدٍّ بعيد، بما وصل إليهم من أفكار ونظريات واتجاهات عربية في حقل القانون. وإذا كان البعض يعتبر العلاّمة الهولندي **غروسيوس** Grotius (١٥٨٣ـ ١٦٤٥) رائد القانون الدولي في الغرب وواضع أهمّ كتاب في «قانون الحرب والسلم»، فهنالك دلائل على أنَّ هذا المفكِّر قد تأثَّر بما كتبه الشيباني واقتبس عنه. وقد تمَّ ذلك خلال نفيه إلى الآستانة ولدى اطلاعه على ما نشره الفقيه الإسباني **سواريس** Suarez (١٥٤٨ـ ١٦١٧)، الذي وُلِد في غرناطة واطَّلع على الفكر العربي في حقل القوانين والعلاقات الدولية. ولهذا لُقّب العالم الغربي **بورغشتال** J.H. Von Purgstall الفقيهَ العربي، الشيباني، بأنّه غروسيوس المسلمين. «والقول بأنَّ الشيباني كان نظير غروسيوس، مع أنَّ غروسيوس من ألمع العلماء الذين تناولوا القانون الدولي، يُضيف إكليل غار إلى هامة الشيباني الذي يحتلّ مكانةً رفيعة في تاريخ

الفقه، على الرغم من أنَّه لا يزال مغموراً في الدوائر التي تُعنى بدراسة الفقه المقارن».

وسنحاول باقتضاب عرض آراء هذا الفقيه العربي في بعض مسائل القانون الدولي والعلاقات الدولية وقانون الحرب:

١ ـ تحدث عن **الوضع القانوني للفرد في دار الإسلام**، فشرح مفهوم دار الإسلام ودار الحرب، والإقامة في دار الإسلام، ومسائل القانون الدولي الخاص المترتبة على اختلاف الدارين. وبيَّن أساس العلاقة بين الدارين.

٢ ـ عالج الوضع القانوني الدولي للفرد، **فاهتمّ بحماية حقوق الإنسان**. قال: «للمظلوم أن يدفع الظلم عن نفسه بما يقدر عليه، لكن ليس للمظلوم أن يظلم غيره». وتطرَّق إلى الحق في الحياة، باعتباره المحور الذي تدور حوله جميع الحقوق الأخرى، لأن عدم وجود الحياة يؤدي إلى غياب الحقوق الأخرى للإنسان. وعلى هذا الأساس نادى بتحريم قتل الغير للنجاة بالنفس، فقال: «لا يحلّ للمسلم أن يقي روحه بروح من هو مثله في الحرمة».

٣ ـ أقرَّ، كما فعل الفقهاء، **نظرية الاستنقاذ** كوسيلة لحماية المسلمين المضطهدين أو المأسورين ورفع الظلم عنهم وإنقاذهم. وتُعرف هذه النظرية اليوم بنظرية (أو مبدأ) التدخّل الإنساني. ولاحظ أن استنقاذ غير المسلمين واجب على المسلمين إذا كانوا مقيمين في دار الإسلام.

٤ ـ اعترف بإمكان **اللجوء إلى الرهائن** لضمان تنفيذ المعاهدات المبرمة مع الأعداء. ولكنه أكّد أن غدر المشركين برهائن المسلمين لا يُجيز المعاملة بالمثل.

٥ ـ عرض لمسألتين مهمتين على صعيد التعامل بين أشخاص القانون الدولي العام، هما المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي. **فالمعاهدة الدولية** ليست سوى اتفاق بين أشخاص القانون الدولي يهدف إلى إحداث آثار معيَّنة. والمعاهدة هي أهم أدوات التعامل على المستوى الدولي لأنه بالاتفاق يمكن التفاهم والتوصل إلى حلٍّ لأية مشكلة تنشأ بين الأطراف. ثم إن أهمية المبعوثين الدبلوماسيين ازدادت مع تطور العلاقات الدولية وتشعّبها ومع اشتداد الحاجة إلى أدوات ووسائل للتفاهم أو الاتصال السلمي بين الدول. وعالج الشيباني مسألة العلاقات التعاقدية أو الاتفاقية بين المسلمين وأعدائهم فاعتبر قاعدة الوفاء بالعهد ركيزة أساسية ولازمة لكل علاقات قانونية راسخة ومستقرة، كما اعتبر استمرارية المعاهدة قاعدة مهمة في إطار قانون المعاهدات. وأكَّد أن الوفاء بالعهد ليس قاعدة مطلقة لأنه يرتبط بمدى التزام كل الأطراف المتعاقدة بها، فإذا أخلَّ أحدهم بالتزاماته حُقّ لأي طرف آخر عدم تنفيذ التزاماته، وفقاً لقاعدة المعاملة بالمثل.

وما دبَّجه الشيباني حول هذا الموضوع يعتبر من الإنجازات الكبرى في الفكر القانوني المعاصر. ويمكننا هنا استنباط قاعدتين من آرائه:

أ ـ **إن الوفاء بالعهد** يقتضي التزام الطرف الآخر بواجباته التي تعاقد عليها، فإن أخلَّ بذلك أصبح الطرف الأول في حلٍّ من الوفاء بعهده. وهذا يعني أن نقض العهد يجب أن يصدر عن الطرف الآخر أولاً حتى يكون للطرف الأول حق عدم تنفيذ الاتفاق.

ب ـ **إن نقض الاتفاق** يجب أن يصدر عن سلطة مختصة تتمتّع بولاية التصرّف في إطار العلاقات الدولية. وهذا يعني أن صدور نقض

العهد عن فرد عادي أو هيئة غير مختصة لا يشكّل مبرّراً لنقض العهد، لأن تصرّفات هذا الفرد أو هذه الهيئة، في هذا الصدد، لا تنتج أثراً في إطار العلاقات الدولية.

٦ ـ أراد الشيباني تجنّب المشكلات الصعبة في إبرام المعاهدات فدعا إلى اتّباع قواعد وأصول تُعتبر اليوم من الشروط المهمة لصحة انعقاد المعاهدات، مثل:

أ ـ تحرير المعاهدات، لأن الكتابة وسيلة إثباتٍ لما اتفق عليه المتعاقدون، لأن «في كل وثيقةٍ مقصوداً، فلا بدّ من بيان ذلك المقصود»، ولأن كتابة المعاهدة يهدف إلى التوثق والاحتياط، وذلك بأن يكون مع كل طرف فيها نسخة يستطيع الرجوع إليها إذا نازعه الطرف الآخر في شرطٍ ورد فيها.

ب ـ كتابة مدة المعاهدة وتاريخها في البداية والنهاية. والغرض من ذلك التوثق والتأكيد.

ج ـ التشديد في بداية المفاوضات بشأن المعاهدات الدولية على المطلوب ورفع السقف للوصول فيما بعد للمقصود، أي طلب الأكثر للحصول على الأقل.

د ـ تحديد موضوع المعاهدة بدقة حتى لا تنشأ أية مشكلة عند التنفيذ. فلو اكتُفي في المعاهدة باشتراط تقديم مئة ثوب أو مئة دابة، لكان ذلك موضع التباس أو خلاف، لأن الثياب أجناس مختلفة، وكذلك الدواب (الخيل والبغال والحمير).

هـ ـ تصديق السلطات الداخلية المختصة على المعاهدة. فالمعاهدة لا تصبح نافذة وسارية إلاّ بعد إتمام هذا التصديق. والغرض منه الحؤول دون تجاوز المفاوض حدود صلاحياته، والتأكيد للأطراف

الأخرى التزام السلطات العليا بما تضمَّنته المعاهدة.

و ـ **التنفيذ الجزئي للمعاهدة**. فقد استقرّ الاتجاه الحديث في قانون المعاهدات على إمكان الفصل بين شروط المعاهدة ونصوصها بحيث لا يتم إبطال المعاهدة ما دام هنالك نصوص قابلة للتطبيق ولا تتعارض مع غرض المعاهدة وموضوعها. وأعطى الشيباني مثل معاهدة للصلح بين المسلمين والمشركين تتضمَّن تبادل مئة أسير، فإذا لم يكن لدى المشركين هذا العدد «فإنه لا ينبغي للمسلمين أن ينقضوا الصلح، ولكنهم يعطونهم من الأُسراء بعدد ما في أيديهم، قلّوا أو كثروا».

ز ـ **قواعد يمكن استخدامها في تطبيق المعاهدات وتفسيرها**[1]، مثل:

ـ الثابت بالعرف كالثابت بالنص.

ـ البناء على الظاهر واجبٌ ما لم يتبيَّن خلافه.

ـ الثابت بالبيِّنة كالثابت بالمعاينة.

ـ المطلق من الكلام يتقيَّد بدلالة العرف، والعرف يسقط اعتبارُهُ عند وجود التسمية بخلافه.

ـ إنما يُبنى الحكم على المقصود، لا على ظاهر اللفظ.

ـ تقييد المطلق لا يجوز إلاَّ بدليل.

ـ ثبوت التبع بثبوت الأصل.

ـ الشيء لا ينسخه إلاَّ ما هو مثله أو فوقه.

ـ التصريح أقوى من الدلالة، ولا قوام للدلالة مع النص.

---

(١) راجع، مثلاً، المواد ٣١ ـ ٣٢ ـ ٣٣ من اتفاقية ڤيينا الخاصة بقانون المعاهدات للعام ١٩٦٩، والتي تحمل عنوان: تفسير المعاهدات.

ـ المعلّق بشرط يثبت لوجود الشرط. والمعلَّق بالشرط معدوم قبل الشرط.

ح ـ إمكان التزام الدولة بالمعاهدة رغم مخالفة القوانين والتعليمات الداخلية المتعلقة بالاختصاص بإبرام المعاهدة، ما لم تكن هذه المخالفة ظاهرة وتتعلَّق بقاعدة جوهرية من قواعد القانون الداخلي[1]. ولو تساءلنا عن أثر هذه المخالفة على الصعيد الداخلي لوجدنا أنه بإمكان السلطات المختصة توقيع العقوبة المناسبة بمرتكب المخالفة، جزاءً له وردعاً لغيره. أمّا أثرها على الصعيد الدولي فيتمثل في التزام الدولة بالمعاهدة رغم مخالفة القواعد المنظمة للاختصاص المتعلق بإبرام المعاهدة.

ط ـ الأثر النسبي للمعاهدات. وهو من أهمّ المبادىء الثابتة في قانون المعاهدات، ويعني أن المعاهدة لا تلزم غير عاقديها، ولا تنتج أثراً تجاه الغير إلاّ بموافقته.

ي ـ انقضاء المعاهدات. وأسباب الانقضاء عديدة، منها: انقضاء المدة، وتنفيذ المعاهدة، وزوال موضوعها، وفسخها، وتغيّر الظروف، واستحالة التنفيذ، واندلاع الحرب... وقد أشار الشيباني إلى معظم هذه الأسباب وأكّد ضرورة التثبّت من نقض المعاهدة قبل ترتيب الآثار الناجمة عن ذلك.

٧ ـ اهتمَّ بعلاقات الأمان بين المسلمين وغيرهم، فرأى أن الأمان يمكن أن يعطيه المسلم (رجلاً كان أم امرأة)، وأنه متى صدر عن واحد ألزم جميع المسلمين بعدم نقضه. ووضع الكثير من القواعد للإعراب عن مدى حرصه وحرص المسلمين على الوفاء بالأمان إلى أقصى

---

(١) راجع المادتين ٤٦ و٤٧ من الاتفاقية المذكورة، الواردتين في القسم المخصّص لمعالجة بطلان المعاهدات.

الحدود. واعتبر أن مجرّد الإشارة إلى الكافر، وامتثاله أو مجيئه، اعتقاداً منه أنها تعهّد بالأمان، يكفي لاعتباره آمناً. ورأى أن ارتكاب من حصل على الأمان جريمةً أو مخالفةً لا يُعدّ نقضاً للأمان (وإن تكن معاقبته في هذه الحالة واجبة، مثله في ذلك مثل بقية المسلمين). وأوضح أن الغدر ممقوت في الإسلام، إذ يجب، قبل نبذ الأمان (لأسباب مشروعة)، إعلام الطرف الآخر.

٨ ـ ووجّه عنايةً إلى **الوضع القانوني للرسل والمبعوثين الدبلوماسيين**، وعالج الموضوعات الآتية:

أ ـ ضرورة توفير الأمان لشخص المبعوث، وضرورة احترامه حتى ولو كان قد حضر دون اتفاق سابق مع المسلمين. وهذا موقف لم تتوصل إليه قواعد القانون الدولي المعاصر التي تشترط، لكي يتمتّع المبعوث بوضعه القانوني، أن يكون إرساله قد تمّ بناء على اتفاق الدولتين. ويُكتفى، في مجال تمتّع المبعوث بالحصانة والحماية، بغالب الظن وظاهره. فما دام المبعوث قد أظهر شيئاً يدلّ على المهمّة الرسمية التي جاء من أجلها، فهو يتمتّع بوضعه القانوني كاملاً، حتى ولو كان هناك شك في اختلاقه لهذا الشيء. والغرض من ذلك تجنّب معاملة المبعوث معاملةً مهينةً قد يثبت فيما بعد التسرّع في إنزالها به نتيجة اكتشاف صحة الوثيقة التي قدَّمها.

ب ـ ضرورة التأكّد من إنجاز المبعوث لمهمته. وأخذ الشيباني هنا بقاعدة أنّ ما هو في صالح الغير يستفيد الغير منه دون تثبّت، وأنّ ما يضرّ بالغير لا يسري عليه قبل التأكّد من إنجاز المبعوث لكامل مهمته.

ج ـ مبدأ المعاملة بالمثل وتطبيقه على المبعوثين الدبلوماسيين. وقرّر تطبيق هذا المبدأ في مجال الإعفاءات والامتيازات المالية

والضرائب والجمارك، ورأى أن تخليص رسل المسلمين، إذا حبستهم دولة أخرى، هو أمر مقدَّم على كل شيء ويستحق خوض المعارك لإنجازه.

د ـ تجاوز المبعوث الدبلوماسي لحدود مهمته. فهل تُعتبر الأفعال التي أتاها المبعوث في هذه الحالة غير ملزمة للدولة التي أرسلته؟ لقد قرَّر الشيباني (وهذا ما قرَّره القضاء الدولي المعاصر) أن الدولة تتحمَّل نتائج الأعمال غير المشروعة التي ارتكبها شخص يمثل الدولة والتي تتجاوز الحدود والقيود التي رُسمت له لأداء مهمته.

هـ ـ انتحال شخص أو أكثر صفة المبعوث الدبلوماسي. ففي هذه الحالة، هل تلتزم الدولة التي ادّعوا زوراً تمثيلها بتصرّفاتهم؟ لقد تناول الشيباني هذا الافتراض بذكر مثلِ رهطٍ من المسلمين دخل دار حرب وزعم أنه رسول الخليفة، وأخرج كتاباً يشبه كتاب الخليفة، وكان ذلك خديعةً منه للمشركين. فإذا سُمح للرهط بدخول دار الحرب فلا يحلّ له قتل أحد من أهل الحرب، ولا أخذ شيء من أموالهم ما دام في ديارهم. ولعل الشيباني أراد بهذا الموقف منع اللجوء إلى الغدر بالعدو كوسيلة من وسائل العلاقات الدولية معه.

فالإمام الشيباني وضع، كما رأينا، نظرية متكاملة لكيفية معاملة المبعوثين الدبلوماسيين. وهي نظرية سبقت بقرون تبلور القانون الدبلوماسي الحديث، وتفوّقت عليه في كثير من النواحي. وأهم ما تضمّنته:

ـ ضرورة احترام شخص المبعوث وحمايته والسماح له بالرجوع إلى بلده حينما يُطلب منه ذلك ودون تأخير، سواء أكان ذلك في وقت السلم أم في وقت الحرب.

ـ جواز منع المبعوث من العودة إلى بلاده فور طلبه، إذا كان قد حصل على معلومات تضر بالمسلمين وتنفع عدوّهم.

ـ وجوب معاملة المبعوث معاملة كريمة تليق بوظيفته، وعدم تقييد حريته إلاَّ بالقدر الضروري لمراقبته ومنع هربه، وذلك عندما تقرّر الدولة المرسل إليها منعه من مغادرة أراضيها.

ـ ضرورة السماح للمبعوث بمغادرة أراضي الدولة الإسلامية متى زال السبب الذي احتجز من أجله. وإذا ما سُمح له بالسفر وجب توفير النفقة والحرس لتسهيل مغادرته البلاد.

٩ ـ تصدَّى الشيباني منذ قرون لمسائل **القانون الدولي الاقتصادي** وعالجها معالجة فريدة، فأجاز التبادل التجاري مع الأعداء فيما عدا ما يتقوَون به على المسلمين من سلاح أو غيره. واعتبر أن استغلال الموارد والثروات الطبيعية يجب أن يتم بإذن من الدولة.

١٠ ـ تطرَّق إلى **قانون البحار والأنهار الدولية**، فعالج مسألة استخدام البحار في الملاحة الدولية، ومسألة استغلال ثروات البحار، ومسألة استغلال الأنهار الدولية لأغراض الملاحة الدولية أو لغير هذه الأغراض. والمبدأ الأساسي في هذا الصدد يتمثل في ضرورة عدم إضرار إحدى الدول الواقعة على النهر، عند استخدامه، بالدول الأخرى الواقعة عليه.

١١ ـ كرَّس قسماً مهماً من كتابه (السِّيَر الكبير) لشرح **مسائل قانون الحرب**. ويمكننا تلخيص آرائه في هذا المجال في محاور ثلاثة:

أ ـ مبدأ عدم جواز التدخل في النزاعات المسلَّحة ذات الطابع الدولي أو الداخلي. وهو من أهمّ مبادىء القانون الدولي المعاصر.

ب ـ القواعد التي تحكم قانون الحرب.

ج ـ الآثار المترتّبة على الحرب، مثل: احتلال أرض العدو، وتملّك غير المسلمين لأموال المسلمين، ومصير أسرى الحرب، وعقد الهدنة، وتطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني.

والخلاصة أن الإمام الشيباني فقيه عظيم ورائد مبدع في القانون الدولي العام، وضع قواعد وحلولاً لمعظم مسائل هذا القانون، وأثبت أن ما قرَّره من آراء وأحكام منذ القرن الثامن الميلادي لا يقلّ أهميةً وأصالةً وحداثةً عمّا استقرَّ عليه الاجتهاد في القرن الراهن.

* * *

القسم الثاني: الروّاد والفقهاء الغربيون

عرف الغرب في حقل القانون الدولي العام، في العصور الحديثة، وبعد قرون من تبحّر العرب في هذا الفرع من المعرفة، عدة فقهاء كان لهم تأثير بالغ في مسيرة هذا القانون وتطوُّره منذ القرون الوسطى. وكان غروسيوس، مؤسِّس «مدرسة قانون الطبيعة والبشر» أشهرهم. وفكرة وجود قانون طبيعي أسبق من القانون الوضعي وأسمى منه فكرةٌ قديمة يمكن إرجاعها إلى الفيلسوف أرسطو[١] ومدرسة الرواقيين[٢]. وهي تعتمد على مفهوم الإنسان الذي يُعتبر

(١) أرسطو (٣٨٤ ـ ٣٢٢ ق.م.) فيلسوف يوناني، ومربّي الاسكندر المقدوني، ومن كبار مفكّري البشرية. وهو مؤسِّس مذهب «فلسفة المشّائين». والمشّاؤون هم أتباع فلسفته. وقد سمّوا هكذا نسبةً إلى زعيمهم الذي كان يلقي عليهم تعاليمه وهو يمشي. ومن أهم مؤلفاته كتاب السياسة، وكتاب ما بعد الطبيعة، والمقولات.

(٢) الرواقية (نسبة إلى رواق كان يجتمع فيه أتباع زينون) مدرسة فلسفية أسَّسها الفيلسوف

كائناً مجتمعياً وحرّاً يحميه القانون الطبيعي لأنه يوفّق بين مجتمعيّته وحرّيته. وإذا كان المجتمع، بالفعل، ضرورياً للإنسان، فهو بالضرورة كذلك مجتمع قانوني محكوم بالقانون الطبيعي الذي يضمن حريته ويحدّ من السلطة التي يخضع لها. وأوّل الروّاد في تعميم هذه الفكرة هو ڤيتوريا. وسنكتفي في هذا القسم بالاطّلاع على أفكار أربعة من هؤلاء الروّاد.

أولاً ـ ڤيتوريا Francisco de Vitoria (١٤٨٠ ـ ١٥٤٦):

كان راهباً إسبانياً وأستاذاً لعلم اللاهوت والقانون في جامعة سلامانكا. وعاش في الفترة التي تمّ فيها اكتشاف القارّة الأميركية وتدفّق الإسبان على العالم الجديد ينهبون خيراته ويستعبدون أهله ويُبيدون قبائله. وكثُر الجدل آنذاك حول حقوق الإنسان وتصرّفات الدولة الإسبانية في القارّة الجديدة.

ولم ينشر ڤيتوريا في حياته أيّ كتابٍ أو مقال، فتكفّل تلامذته بعد موته بجمع محاضراته ونشرها. وأشهرها ثلاث تتضمّن فكره ومذهبه في القانون العام الداخلي وقانون البشر: الأولى عن السلطة المدنية، والثانية عن الهنود، والثالثة عن قانون الحرب. وما يعنينا منها الثانية والثالثة. فالثانية وهي بعنوان **«في الحرب ضد الهنود»** مكوّنة من مجموعة قانونية تعالج المسألة الاستعمارية من زاوية فلسفية وأخلاقية ومسيحية. والثالثة وهي بعنوان **«في الحرب المشروعة»** مكوّنة من أبحاث في قوانين الحرب البرّية.

= اليوناني زينون Zénon (٣٣٥ـ ٢٦٤ ق.م.) واشتهرت بآرائها الأخلاقية التي تُخضع الخير الأسمى للعقل. وهي ترى أن على الرجل الحكيم أن يتحرّر من الانفعال ويخضع من غير تذمّر لحكم الضرورة القاهرة.

وكان همّ الفقيه الإسباني في المحاضرة الخاصة بالهنود البحث عن مبرِّر معقول ومقبول لسيطرة الإسبان على الهنود (أو على القارَّة الجديدة). واستعرض المبرّرات التي أُذيعت رسمياً آنذاك بالاستناد إلى آراء رجال القصر من المشترعين فلم يقنعه أيّ منها، وأعلن رفضه لها في القسمين الأول والثاني، وكرَّس القسم الثالث لعرض نظريته في الموضوع. فيكون بذلك قد قسم محاضرته إلى ثلاثة أقسام:

١ ـ ففي القسم الأول نراه يدحض سلسلةً من المبرّرات والحجج التي أدلى بها المتشرِّعون الذين يأتمرون بأمر الامبراطور الإسباني (شارل كان). لقد زعم بعضهم أنَّ الهنود ينتمون إلى عرقٍ أدنى من العرق الإسباني، ولهذا يحق للإسبان احتلال أرضهم والاستيلاء على أملاكهم. ورفض ڤيتوريا هذا الزعم وأكّد أنَّ الهنود بشرٌ مثلنا يعيشون في ظل تنظيم سياسي لا يختلف عن نظام الدولة، ويخضعون لسلطة القوانين وأحكام المحاكم. وأثار البعض الآخر موضوع التخلُّف الاجتماعي واتخذه ذريعةً لسيطرة الإسبان على مقدرات الهنود. ورفض ڤيتوريا كذلك هذه الحجة الواهية وأشار إلى أنَّ مستوى الهنود الاجتماعي يفوق أحيانًا مستوى كثير من الفلاَّحين الإسبان. واستندت فئة ثالثة من المتشرِّعين إلى فكرة «الكفر» لتخوِّل الإسبان حق الاعتداء والسيطرة على الهنود، فهبَّ ڤيتوريا يدافع عن الهنود مؤكِّداً أنَّ «الكفر» لا يمكن أن يكون حجةً إنسانيةً تبرِّر ما يرتكبه الغزاة الإسبان من موبقات وجرائم وأعمال خسيسة في العالم الجديد.

٢ ـ واستعرض الفقيه، في القسم الثاني، سلسلةً أخرى من المزاعم الباطلة والمبرّرات المغرضة، ففنَّدها ورفضها بجرأةٍ وحزمٍ نادرين. والحقيقة أنَّ هذه السلسلة الثانية من المبرّرات كانت تنطوي على شيءٍ من الإحراج له: أولاً، لأنَّه إسباني من رعايا (شارل

كان)، وثانياً، لأنّه رجل دين يفترض فيه أن يدين بالولاء للبابا. والمبرّرات التي أماط اللثام عن زيفها تمسّ سلطات الامبراطور والبابا معاً. لقد ادّعى المتشرّعون أنَّ الامبراطور يتمتّع بسلطة عالمية شاملة تسمح له بأن يتصرَّف على هواه بأقاليم وسكّان العالم الجديد. وردَّ ڤيتوريا على هذه الحجّة بشجاعة مؤكّداً أنَّ هذه السلطة تُجافي القانون الطبيعي وتتعارض مع القانون الإلّهي والإنساني. وعندما أصدر البابا، الإسكندر السادس، في العام ١٤٩٣، قراره الذي قضى بتقسيم الأقاليم التي لم تُكتشف بعد في القارّة الجديدة بين كلٍّ من إسبانيا والبرتغال، لم يتمكَّن ڤيتوريا من إخماد روح الثورة في نفسه فجاهر برأيه وردَّ على قرار البابا وقال كلمته المشهورة: «**ليس في وسع البابا أن يعطي ما ليس له، وليس له أن يطالب بأية سيادة زمنية على العالم!**». وبذلك يكون ڤيتوريا قد رفض التسليم بأيّ تبرير للاستعمار الإسباني يقوم على أساس السلطة الزمنية الشاملة للامبراطور أو للبابا.

٣ ـ أمّا القسم الثالث فقد عرض فيه ڤيتوريا نظرياته في القانون الدولي ورأيه في المبرّر الصالح. فما هو هذا المبرّر المشروع الذي يسمح للإسبان بدخول العالم الجديد والاستفادة من خيراته؟

يقول ڤيتوريا: لا مبرّر للغزو الإسباني إذا لم يكن هدفه تأمين احترام القانون الأساسي للمجتمع الإنساني، وهو قانون التجارة أو قانون التنقُّل الحرّ. إنَّ حقَّ المتاجرة والتعامل مع الغير حقٌّ قديم عرفه الإنسان ومارسه منذ قيام المجتمع الفطري الأول. ففي المرحلة الأولى للإنسانية كان كلّ شيء مشاعاً وكان للأفراد حقوقٌ متساوية على جميع الأموال. ثم تكوّنت الجماعات واستأثرت ببعض الأملاك دون أن يؤدّي ذلك إلى القضاء على التجارة الطبيعية. إنَّ الفرنسي،

مثلاً، لا يحق له منع الإسبان من التجوُّل أو الإقامة في فرنسا والتعامل تجارياً مع أهلها، مادام كلٌّ منهم يحترم قانون البلاد ولا يُنزل الضرر بأحد. وهذا ما يفعله الإسباني مع الفرنسيين وغيرهم من شعوب الأرض. والهنود يتمتَّعون، كغيرهم من الشعوب، بنفس الحقوق والواجبات. إنَّهم المالكون الشرعيون للأموال العامة والخاصة في بلادهم، غير أنهم لا يستطيعون منع الإسبان من دخول بلادهم بالطرق السلمية بقصد المتاجرة وتبادل السلع والحصول على الذهب والمعادن الثمينة مقابل البضائع الإسبانية. وليس بإمكان الهنود كذلك منع الإسبان من القيام بالتبشير الديني ما دام هؤلاء لا يجبرونهم على اعتناق دينهم. إنَّ التبشير، في عرف ڤيتوريا، تجارة فكرية لا تختلف عن بقية أنواع التجارة.

وبمناسبة الحديث عن قانون التجارة يقدِّم ڤيتوريا، بصورة عفوية، أوّل تعريف للقانون العام الذي تخضع له الأمم فيسمِّيه: **قانون مجتمع التنقُّل الطبيعي**.

ومن اطّلاعنا على مذهبه نكتشف أنه يكثر من الحديث عن المجتمع الدولي ويؤكّد أنه يقوم على أساس القانون الطبيعي، ويرى فيه محصّلة للنزعة المجتمعية الطبيعية لدى الإنسان.

وفهم ڤيتوريا قانون الشعوب على أنه، من جهة، القانون الكوني للجنس البشري (وفقاً للتقليد الروماني)، ومن جهة أخرى، القانون المنسق لعلاقات الشعوب المتبادلة (وفقاً للصيغة التي طرحها الفقيه الروماني غايوس Gaius والقائلة بأنَّ قانون الشعوب هو ما يقيمه أو يُرسيه العقل الطبيعي بين كل الشعوب أو الأمم). وبذلك يكون ڤيتوريا قد عرَّف قانون الشعوب بأنه «القانون بين الشعوب»، أي

القانون الدولي، واستنتج من طبيعة المجتمع الدولي تفوُّق هذا المجتمع على ما سواه من المجتمعات السياسية الأخرى.

وموقفه من قانون الحرب لا يختلف عن موقف العقيدة المسيحية من الحرب العادلة. فالحرب لا تُبرَّر إلاّ بعنصر الضرورة، لأنها الوسيلة الوحيدة لقمع الظلم بين الشعوب. وهو يأخذ بالشروط التقليدية الثلاثة للحرب العادلة: توافر السبب العادل الكافي، وتوافر السلطة الشرعية، وتوافر النيّة السليمة. والخطأ الذي يُرتكب بحسن نيّة ويؤدّي إلى إشعال الحرب يُسفر، بموضوعية وبالنسبة إلى الطرفين المتنازعين، عن حرب عادلة، وهذا يحول دون التعرُّض للعقوبات. وإذا تبيَّن أنَّ حرباً عادلة ستكون أشدّ ضرراً للمسيحية أو للمجتمع الدولي من السوء الحاصل، فعلى الأمير المسؤول التخلّي عنها. والرعايا مُلزمون برفض تقديم أية مساعدة عندما يتّضح عدم عدالة الحرب. وعند الشكّ تصبح إطاعة المسؤول الشرعي واجباً.

وكان للأفكار التي خلّفها ڤيتوريا تأثيرٌ وصدى في القرنين السادس عشر والسابع عشر حيث أُعيد طبع محاضراته تسع مرّات، إلاّ أنّ ضباب النسيان غشيها بعد ذلك. ويبدو أنّ الروح عادت إليها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين عندما أبدى بعض الباحثين اهتماماً خاصاً بها في كلٍّ من بلجيكا والولايات المتحدة[1].

(١) راجع قصة الإبادة الجماعية ضد الهنود الحمر في كتاب الراهب الإسباني «لاس كازاس» Bartolomé de Las Casas. والكتاب وُضع في ثلاثة أجزاء خلال الأعوام ١٥٢٧ـ ١٥٦١. وتُرجم الأول إلى الفرنسية في العام ٢٠٠٢ (منشورات Seuil). وفيه وصف دقيق ومؤلم للمجازر الجماعية التي ارتكبها الغزاة الإسبان الأُوَل ضد الهنود، ولعمليات النهب والسلب والاسترقاق التي تنافسوا عليها. وراجع كذلك الكتاب الرائع والحافل بالوثائق

ثانياً ـ سواريس Francisco Suarez (١٥٤٨ ـ ١٦١٧):

هو راهب يسوعي إسباني وضع كتاباً «**في القوانين الإلّهية وفي الله كمشرِّع**» يحتوي على فقرةٍ يمكن اعتبارها تعريفاً دقيقاً للقانون الدولي العام أو قانون البشر، ففيها يؤكِّد سواريس وحدة الجنس البشري وضرورة وجود قانون عام موحَّد لتنظيم العلاقات بين مختلف المجموعات السياسية، ويرى أنَّ هذا القانون هو خلاصة العادات المتَّبعة. أمَّا الفقرة المذكورة فهي:

«إنَّ الجنس البشري، على الرغم من انقسامه إلى أمم وممالك مختلفة، يملك وحدةً ما، سياسيّة وأخلاقيّة، صادرة عن الحبِّ والعطف المتبادلين اللذين يجب أن يشملا جميع الناس، حتى الأجانب منهم. ومع أنَّ كلَّ مدينة كاملة، سواءٌ أكانت جمهورية أم مملكة، تؤلِّف بذاتها مجموعةً كاملة مكوَّنة من أعضائها، فإنَّ كل مجموعة من هذه المجموعات هي في الوقت ذاته عضو أو جزء من مجموعة أكبر هي الجنس البشري. إنَّ هذه المجموعات لا تستطيع مطلقاً، إذا كان بعضها منفصلاً عن بعضها الآخر، أن تكفي نفسها بنفسها إلى درجة الاستغناء عن مساعدة المجموعات الأخرى وتبادل التعاون معها والاتصال بها. ولهذا فإنَّ هذه المجموعات تحتاج، في هذا الميدان من العلاقات، إلى قانونٍ ما يوجِّهها وينسِّق الروابط بينها. وكما أنَّ العرف استطاع إدخال القانون إلى المدن والمقاطعات فإنَّ العادات استطاعت أيضاً إدخال قانون البشر إلى عالم الجنس البشري».

= والشواهد، الذي وضعه منير العكش: «أميركا والإبادات الجماعيّة». وهو يروي قصص المجازر الجماعيّة الوحشيّة التي ارتكبها المستعمرون الأميركان ضدّ السكّان الأصليين في القارة الأميركية. والكتاب من منشورات رياض الريّس، بيروت ٢٠٠٢.

وجميع المؤرِّخين القانونيين يشيدون بالفكر الواضح الذي تميَّزت به كتابات سواريس، ويعتبرونه من أوائل الفقهاء الذين زوَّدونا بتعريفٍ دقيق لقانون البشر وبوصفٍ حيّ صادق للمجتمع الإنساني.

ويرى البعض أنَّ الإسهام الذي قدَّمه سواريس للقانون الدولي في بداية القرن السابع عشر يتجلَّى في عدّة أمور، أهمّها:

١ ـ إنه كان من أوائل المفكِّرين الغربيين الذين أكَّدوا وجود مجتمعٍ واسع يضم جميع أمم الأرض، وأنَّ القانون الذي يمكن أن يُطبّق عليه ليس القانون المشترك بين جميع الأمم، بل القانون الذي تضعه هذه الأمم.

٢ ـ إنه رأى أنَّ المصلحة العامة الوطنية يجب أن تخضع للمصلحة العامة العالمية.

٣ ـ إنه وجد أنَّ الحقَّ في الحرب ينتج من غياب هيئة سياسية عليا تستطيع الدولة التي تعرَّضت للضرر التوجُّه إليها لطلب التعويض. ولمنع الحرب في مثل هذه الحالة أشار إلى إمكان اللجوء إلى وسيلة أخرى كتحكيم طرفٍ ثالث.

٤ ـ إنه اعتبر أنَّ الحرب لا تدخل في نطاق القانون الطبيعي، بل في نطاق قانون البشر، أي في نطاق القانون الوضعي البشري. ولهذا يمكن إلغاؤها بإقامة نظامٍ لحلِّ المنازعات الدولية سلمياً[1].

---

(١) راجع أهم المعلومات عن سواريس وغروسيوس في كتاب:

F. Chatelet et autres, Dictionnaire des œuvres politiques. P.U.F., Paris.

وترجم الكتاب إلى العربيّة ونشرته مؤسسة (مجد) في بيروت، في العام ١٩٩٧.

ثالثاً ـ غروسيوس Grotius (١٥٨٣ ـ ١٦٤٥):

هو هولندي عاش في الفترة التي كثرت فيها المنازعات المذهبية بين الكاثوليك والبروتستانت. وبعد أن أنهى دراسته في فرنسا عاد إلى هولندا وانغمس في التيّارات والخصومات السياسية. ولمع نجمه كمحام قدير. واستشارته شركة الهند في القضايا التي كانت تهمها في الهند الغربية، فانتهز هذه الفرصة ووضع كتابين عن قانون الغنائم ضمّنهما نظريته حول حرّية البحار.

غير أنَّ انغماسه في السياسة وتأييده لنظريات يعارضها أمير البلاد أفضيا به إلى المثول أمام المحكمة والحكم عليه بالسجن المؤبَّد مع مصادرة أملاكه في العام ١٦١٩. بيد أنه تمكَّن من الفرار والعودة إلى فرنسا حيث استضافه صديقه الرئيس جانّا ونال حق اللجوء السياسي وحظي بحماية لويس الثالث عشر. وفي فرنسا نشر كتابه الشهير في العام ١٦٢٥، عن «**قانون الحرب والسلم**» الذي يُعدُّ من أعمق الدراسات الشاملة في مسائل القانون الدولي العام.

وسيرة حياته تشبه الرواية. فهو وُلِد في هولندا من أبٍ بروتستانتي وأمٍّ كاثوليكية. وكان شديد الذكاء إلى درجة سمحت له بدخول الجامعة وهو في سنِّ الثانية عشرة. ولهذا لُقِّب بـ «معجزة هولندا».

وفي العام ١٦١٨، حُكم عليه بالسجن المؤبَّد، ولكنه فرَّ من السجن بعد عامين باختبائه في حقيبة للكتب بمساعدة زوجته. وفي العام ١٦٣٤، عُيِّن سفيراً لفرنسا في السويد، ولكنه كان يفتقد صفات الدبلوماسي ولا يجد الوقت الكافي للتفرُّغ لمنصبه. وفي العام ١٦٤٤، عُزِل وبقي في السويد. وبعد عام أراد التوجُّه إلى إحدى المقاطعات الألمانية فتعرَّضت سفينته للغرق ولقي حتفه بعد إنقاذه.

ويتميَّز غروسيوس بثقافته الإنسانية الواسعة. فهو ليس أديباً فقط، بل هو أيضاً شاعر وحقوقي ولاهوتي. وفي العام ١٦٤٢، نشر شروحات عن «العهد القديم والجديد». وفي السجن دبّج، بلغةٍ عاميّةٍ، كتاب «المدخل إلى دراسة القانون الهولندي» الذي يعتبر حتى الآن أساس الاجتهاد في ولايات (البوير) في دولة جنوب إفريقيا.

وكان غروسيوس ممثلاً لامعاً لعصره، ومعبِّراً صادقاً عن روح هذا العصر، فقد عاش في قارَّة تنازعتها الخصومات السياسية والمذهبية الحادّة وكان، حقّاً، الصوت المنادي بالتوفيق والوئام. وجاء نشر كتابه عن الحرب والسلم في الوقت المطلوب، أي حينما كانت أوروبا تعاني ويلاتٍ بسبب حرب الثلاثين سنة.

واهتمامه بقانون الشعوب يعود إلى استشارة قدَّمها إلى شركة الهند الشرقية التي كان يخامرها الشكّ في مشروعية أسر مركب برتغالي في مياه مدينة ملقة (عندما كانت البرتغال تعيش في نظام اتحاد ملكي مع إسبانيا) وعرض المركب للبيع باعتباره غنيمة حرب.

وغروسيوس مدين بشهرته لكتابه عن الحرب والسلم.

ففي الجزء الأول يتساءل غروسيوس عن منشأ القانون وعن إمكان وجود حرب عادلة، أي حرب مطابقة للقانون. ويقوده البحث إلى تعريف الحرب العامة وتمييزها من الحرب الخاصة. فالحرب الخاصة حرب أهلية تجري داخل الدولة نفسها، أمَّا الحرب العامة فحربٌ بين دول مختلفة. ولكن ما هي الدولة؟ وهنا يحلِّل غروسيوس عناصر الدولة ويدرس الأشكال السياسية ومسألة السيادة وأوضاع المجموعات السياسية التي تتمتّع بسيادات ناقصة.

وفي الجزء الثاني يبحث عن أسباب الحروب وعن مختلف

الحقوق التي تستطيع الدولة أن تدافع عنها بقوّة السلاح، فنراه يدرس حقوق الدولة في الإقليم والبحر الإقليمي، ويعرض لمسألة تعويض الأضرار ومسألة المعاهدات، وغير ذلك من القضايا الدولية.

وفي الجزء الأخير ينصرف إلى دراسة قانون الحرب، أي دراسة التصرُّفات التي يجوز للمحاربين القيام بها، ودراسة الأعمال المشروعة وغير المشروعة، ودراسة الشروط التي يتم بواسطتها إقرار السلام.

وغروسيوس من المتشبِّثين بالقانون الطبيعي. وهذا القانون هو، في عُرفه، ما يظهره العقل السليم وما يكون مطابقاً لطبيعة الإنسان الاجتماعية. ويذهب إلى أبعد من ذلك فيعتبره مجموعة من المبادىء المطلقة التي لا يستطيع الخالق نفسه إتلافها أو تحريفها.

ولعلَّ أهمّ نقطة بارزة في نظريته حول قانون الشعوب هي دفاعه المجيد عن مبدأ حرِّية البحار الذي كان موضع جدل حاد. وقد شكَّلت الحجج التي أدلى بها حول حرِّية البحار Mare Liberum أفضل دفاع عن هذه الحرِّية. فهو كان، مثل ڤيتوريا، يؤمن بوجود قانون طبيعي للمواصلات في المجتمع البشري، وبأنَّ المحيط (وخصوصاً البحر العام) هو شيء عام وللاستعمال العام، وليس في مقدور دولة أن تدَّعي امتلاكه، فهو غير قابل للاحتلال أو التملُّك.

وتعرَّضت نظريته لهجوم عنيف من جانب المناصرين لنظرية «البحر المغلق» Mare Clausum، وكان في مقدِّمتهم الحقوقي والبرلماني الإنجليزي جون سلدن Selden (١٥٨٤ـ ١٦٥٤).

والحقيقة أنَّ المناهضين لحرِّية البحار كانوا يبحثون عن مبرّرات لدعم سياسة بلادهم. فالبرتغال كانت آنذاك دولة بحرية مزدهرة،

فأوعزت إلى بعض الكتّاب بالردّ على غروسيوس للقول بأنَّ البرتغال تجوب البحار بمراكبها وتستعمر قسماً من الهند بتفويضٍ من البابا وبغرض نشر تعاليم الإنجيل. وكانت بريطانيا تملك أسطولاً قوياً، وتفرض سيطرتها على البحار المحيطة بجزرها، وتسعى لتوسيع ممتلكاتها في القارّات الأخرى، فدعت النائب سلدن إلى وضع نظرية تُبرِّر بها مخططاتها الاستعمارية.

والخلاصة أنَّ كتاب غروسيوس صادف نجاحاً منقطع النظير، فأُعيد طبعه أكثر من ثمانين مرّة، وتُرجم إلى لغاتٍ عديدة. وصدرت فيما بعد كتبٌ كثيرة تتحدّث عن حياة غروسيوس وتحلّل أفكاره ونظرياته حتى أصبح لدراسته كرسي خاص في جامعات ألمانيا. ولعلَّ من أعظم مآثره أنه استطاع أن يقدّم إلينا سفراً واضحاً متماسكاً في القانون الدولي العام يقرأه رجال السياسة والدولة والفكر بيسر وفائدة فيجدون فيه تحليلاً منطقياً وواقعياً ومبسّطاً للمسائل التي أشكلت عليهم[١].

رابعاً ـ ڤاتيل Vattel (١٧١٤ ـ ١٧٦٧):

هو ألماني من مقاطعة كان يملكها ملك بروسيا. وقد عمل مدّة طويلة كمستشار لأحد ملوك ألمانيا. وفي العام ١٧٥٨ نشر كتاباً بالفرنسية بعنوان: «**قانون البشر أو مبادىء القانون الطبيعي**».

وانتشر الكتاب بسرعة مدهشة. ولعلَّ السرّ في رواجه يعود إلى أنه ظهر في فترةٍ تشابكت فيها المصالح الدولية وقوي الشعور القومي. ثم

(١) لمزيد من المعلومات عن غروسيوس وبقيّة الفقهاء الغربيين، راجع:

- Antonio T.Y. Serra, Histoire du droit international public, Economica, Paris 1995.

جاءت قضيّة استقلال الولايات المتحدة تزيد من أهمّية الكتاب. فالأميركيون كانوا آنذاك يستعدّون لنيل استقلالهم، وتوقيع معاهدة الصلح مع إنجلترا، وإقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الكبرى، وإنشاء دولة حديثة تتمتّع بجميع الحقوق والواجبات التي تتمتّع بها الدول الأخرى. وقد وجدوا في هذا الكتاب ضالتهم فقرأه ساستهم بنهم واتخذوه نبراساً وهادياً.

وفاتيل، بخلاف غروسيوس، أولى مفهوم الدولة ذات السيادة عناية فائقة، واعتبر أنَّ للدولة غاية تتلخّص في خدمة نفسها وخدمة مواطنيها، ووجد أنَّ القانون الذي يطبّق على الدول يختلف اختلافاً كبيراً عن القانون الذي يطبّق على الأفراد.

* * *

فهؤلاء الفقهاء، وغيرهم من جهابذة القانون الدولي، خلّفوا للأجيال التي تعاقبت بعدهم ثروة فكرية هائلة أسهمت في تطوُّر القانون الدولي العام والعلاقات الدولية، وأثّرت بعمق في الأحداث التي تمخّض عنها الربع الأخير من القرن الثامن عشر، كما أثّرت في الأوضاع السياسية والدولية التي شهدها القرن التاسع عشر.

الفصل الثاني

علاقة القانون الدولي العام بغيره من القوانين

ساعد التقدُّم العلمي الحديث على اختصار المسافات وتوثيق الصلات بين الدول حتى أصبح من المستحيل على إحداها أن تعيش منعزلةً عن أخواتها، مكتفيةً بنفسها ومواردها. ونظرة خاطفة إلى اتّساع حجم العلاقات السياسية والفكرية والاقتصادية بين الدول تكفي لإقناعنا بحاجتها الماسّة إلى دوام التفاهم واستتباب الأمن واستمرار الاستقرار.

إنَّ الدول في الماضي كانت تعيش منعزلةً، حذرةً، متنابذةً، يتلاعب بمقدّراتها أفرادٌ معدودون لا همَّ لهم سوى إرضاء نزواتهم وشهواتهم الخاصة. غير أنَّ وعي الشعوب، وانتشار المبادىء الديموقراطية، وظهور الاختراعات الجهنميّة، غيَّرت هذه الأحوال وقضت بالتقارب والتعاون بين البشر حتى أضحت البشرية اليوم، إلى حدٍّ ما، أسرةً واحدةً تتقاسم سرّاء الحياة وضرّاءها وتتأثّر بكلِّ مصيبةٍ تنزل بعضوٍ منها. وبما أنَّ الخالق لم يوزّع على الناس جميعاً خيراته الطبيعيّة بالتساوي، وبما أنَّ العوامل الطبيعيّة تختلف من بلدٍ إلى آخر، وبما أنَّ البشر قد خُلِقوا قبائل وجماعات ليتعارفوا ويتعاضدوا على ما فيه خيرهم وصلاحهم، فقد قوي الاعتقاد لدى الناس بأنَّ من الأفضل لهم أن يعيشوا بسعادةٍ ويتبادلوا ثرواتهم الماديّة والفكرية بحرّية وأمان.

وسدّ الحاجات المتنوّعة، وتبادل السلع والمعرفة، والتعاون في شتّى الميادين، يُولّد حركةً دائمةً وعلاقاتٍ مستمرّة بين الدول والشعوب. وهذه العلاقات تحتاج إلى تنظيم وترتيب لئلاً تُؤدّي إلى إفساد الروابط وإساءة التفاهم وخوض المعارك الدامية لأسبابٍ تافهة.

وتلك هي مهمّة القانون الدولي العام، الذي لا يفرّق بين الناس حسب مِلَلهم وألوانهم وعروقهم، بل يعتبرهم جميعاً سواسية كأسنان المشط، ويرغب في توفير السعادة والرخاء لهم وإبعاد الأهوال عنهم، ويعمل جاهداً ليضع تحت تصرُّفهم زبدة الفكر البشري وخلاصة التجارب الإنسانية.

وهذا القانون يرى بأنَّ الوسيلة الوحيدة لخدمة البشر هي استمرار العلاقات الطيّبة بين الدول وعدم لجوئها إلى العنف لتحقيق أغراضها وحلّ مشاكلها. إنَّ السلم، وحسن النيّات، ونبذ الأحقاد، والامتناع عن استخدام القوّة، واتباع أساليب التفاوض والتعاون، هي وحدها التي تضمن للأفراد والدول اطّراد الازدهار والسؤدد.

والمهمّة الإنسانية التي يقوم بها القانون الدولي العام لا تنتهي ولا تتوقّف عند اندلاع الحروب، ففي هذه الفترات العصيبة التي تحمل إلى الكون الهلاك والدمار ويتناسى فيها الإنسان صلات الرحم والقربى التي تربطه بإخوانه البشر، نرى القانون الدولي الإنساني يتقدّم الصفوف، ويتدخّل في سير المعارك، ويتّصل بالأطراف المتنازعة ويبذل قصارى جهده ليخفّف من الويلات والخسائر ويعيد إلى الإنسان رشده.

فغايته إذن تنحصر في السعي الدائم لنشر السلام، وإسعاد البشر،

وإبعاد الشرور عنهم، وإقناعهم بقوَّة التضامن وفائدة التفاهم والاحترام المتبادل. ولبلوغ هذه الغاية يسعى إلى تحقيق الأغراض التالية:

١ ـ تحديد اختصاصات كل دولة والحؤول دون اندفاعها في مغامرات عدوانية تُفضي إلى إنزال الآلام والدمار بالآخرين.

٢ ـ تحديد الواجبات والالتزامات الإيجابيّة والسلبيّة التي تترتَّب على كل دولة بصفتها عضواً في هيئةٍ دولية أو عضواً في المجتمع الإنساني الكبير.

٣ ـ تنظيم اختصاصات الهيئات والمنظمات الدولية وجعل هذه المؤسَّسات برلماناً عالمياً تلتقي فيه الدول فتفضّ منازعاتها، وتحلّ معضلاتها، وتُعرب عن آمالها ومطالبها، وتتعاون أخيراً لوضع أسس ثابتة لسلامٍ دائم.

٤ ـ حماية الحقوق الأساسية للإنسان أنّى كان...

وإذا كانت هذه هي مهمّة القانون الدولي العام، فما الفرق بينه وبين القانون الدولي الخاص، والقانون الوطني، ومبادىء المجاملات والأخلاق الدولية؟

* * *

القسم الأول: علاقة القانون الدولي العام بالقانون الدولي الخاص

في العام ١٨٠٢، ظهرت في سويسرا ترجمة فرنسية لكتاب الفيلسوف **بنثام** أضافت، لأول مرّة، صفة «العام» إلى تعبير «القانون

الدولي» ليصبح «القانون الدولي العام». وفي العام ١٨٤٣، ظهر في فرنسا كتاب من تأليف المفكّر فوليكس Foelix، حمل، لأوّل مرّة، اسم «القانون الدولي الخاص». ومنذ ذلك التاريخ بدأ التمييز بين القانونين. فعلى الرغم من وجود الصفة «الدولية» المشتركة بينهما فإن القانونين يختلفان ويتمايزان من حيث الغرض أو الموضوع الذي يعالجانه، ومن حيث المكان الذي يطبّقان فيه.

إن القانون الدولي العام ينظِّم العلاقات بين الدول، ويحدِّد واجباتها وحقوقها، ويسوِّي المنازعات بينها بالطرق السلمية. فهو يهتم، قبل كل شيء، بكيان الدولة السياسي ومركزها العالمي في الهيئات والمحافل الدولية. ومكان تطبيقه ينحصر دائماً في النطاق الدولي، أي خارج حدود الدولة.

أما القانون الدولي الخاص فينظِّم العلاقات بين الأفراد والأشخاص المعنويين. إنه يختص بصون حقوق مواطني الدول دون أن يكون له شأن بالدول ذاتها. وهو يتكوّن من مجموعة قواعد قانونية تُنظّم في دولةٍ ما علاقات المواطنين بغيرهم من الأجانب عندما تتضمّن هذه العلاقات عنصراً خارجياً أجنبياً يتصل بجنسية القائمين بها، أو بمكان إقامتهم، أو بوضع أملاكهم، أو بالمكان الذي تعاقدوا فيه. وهذه القواعد تحدّد القانون الصالح للتطبيق على هذه العلاقات، وكذلك المحكمة المختصة ووضعية الأجانب في بلد معيّن. فالقانون الدولي الخاص هو، إذن، أكثر صلةً بالتشريعات الداخلية. وآليات «تنازع القوانين» فيه تساعد على تحديد القانون الصالح للتطبيق عندما يتصدّى نظامان أو أكثر من الأنظمة القانونية الوطنية لتسوية المسألة المطروحة.

ومع ذلك، فقد يتدخل عنصر شكلي فيفسد هذا التوزيع التقليدي للموضوعات التي يهتمّ بها كلٌّ من القانونين. فكل قاعدة تنشأ بطريق الاتفاق بين الدول هي، من الناحية الشكلية، قاعدة قانون دولي عام. ولهذا نلاحظ أن مسائل متعلّقة بالقانون الدولي الخاص تُسوَّى أحياناً باتفاقية بين الدول. وفي مثل هذه الحالات يكون القانون الدولي العام قد قام بعملية تدخّل واضح في القطاع المحجوز للقانون الدولي الخاص.

وأُتيح لمحكمة العدل الدولية الدائمة أن حدَّدت العلاقة بين القانونين، فرأت «أن قواعد القانون الدولي الخاص تشكّل جزءاً من القانون الداخلي» إلاّ إذا نشأت اتفاقيات دولية أو أعراف، فإنها تكتسب، عند ذلك، صفة القانون الدولي الذي يحكم العلاقات بين الدول[1].

ومن ناحية ثانية فإن الأفراد يعمدون اليوم، وبشكل مطّرد، إلى إقامة علاقات مهمة، تعاقدية وغير تعاقدية، مع الدول. وهذه العلاقات تخضع لنظام قانوني متطوّر يتجه نحو التقارب مع نظام للقانون العام. وبسبب هذا التداخل بين القانونين اعترض بعض الباحثين على التسمية والتمييز وفضّل استعمال التعبير: **القانون الخاص الدولي، والقانون العام الدولي**. وكان الحقوقي الفرنسي جورج سل Scelle من أنصار هذا الاتجاه. وتبنّت ديباجة الدستور الفرنسي للعام ١٩٤٦ هذا المصطلح عندما أعلنت التزام فرنسا بقواعد «القانون العام الدولي».

---

(١) راجع حكم المحكمة الصادر في العام ١٩٢٩ حول القروض الضريبية:
Affaire des Emprunts Serbes

ورغم هذه الاعتراضات والمبادرات فإنَّ علم القانون قد تبنّى، بشكل نهائي، التمييز بين قانون دولي عام وقانون دولي خاص، وأتت مناهج التدريس في الجامعات تكرِّس ذلك، متبعةً أسلوباً في الدلالة يحرص على وجوب إرفاق كلمة «الخاص» بالقانون الدولي الخاص، وإهمال كلمة «العام»، في معظم الأحيان، من تعبير: «القانون الدولي العام»[1].

* * *

القسم الثاني: علاقة القانون الدولي العام بالقانون الوطني

يتبنَّى الفقهاء، في تحديد العلاقة بين هذين القانونين، نظريتين: نظرية تقول بوحدة القانونين، ونظرية تنادي بازدواج القانونين وانفصالهما وتُعرف بنظرية ثنائية القانونين. والواقع أنّ النظرية الأولى ليست سوى نتيجة للمذهب الإرادي المتعلّق بأساس الإلزام في القانون الدولي، وأنَّ النظرية الثانية ما هي إلاَّ نتيجةٌ للمذهب الموضوعي.

أولاً ـ نظرية وحدة القانونين Le monisme

تعتبر هذه النظرية أنَّ قواعد كلٍّ من النظامين (أي القانون الدولي والقانون الوطني) تُشكِّل كلاًّ لا يتجزَّأ، أي كتلة قانونية واحدة. وتفسِّر ذلك بأنَّ القانون الدولي العام ليس سوى جزء من النظام القانوني للدولة يختص بتنسيق علاقاتها مع الدول الأخرى.

فالنظرية تنطلق، إذن، من فكرة الوحدة التي تجمع بين مختلف

(١) راجع كتاب Dinh، المرجع السابق، ص ٣٦ ـ ٣٨.

القواعد القانونية. وهذا النظام قائم على مبدأ التبعية الذي يقضي بأن تكون جميع القواعد القانونية تابعةً لبعضها البعض بشكل تراتبي. وكان الفقيه النمساوي كلسن Kelsen أوّل من أضفى على نظرية الوحدة القانونية المظهر العلمي.

وإذا كان أنصار النظرية يتفقون على عنصر الوحدة بين النظامين القانونيين، فإنّهم يختلفون على عنصر التفوُّق، أي على مسألة أيٍّ منهما يتفوّق ويتقدّم على الآخر.

فهناك فئة من الفقهاء ترى أنَّ القانون الدولي مشتقٌّ من القانون الداخلي. وهي بذلك تعترف بوحدة القانونين مع الإقرار بتفوُّق القانون الوطني. والحجّة التي تستند إليها هي، **أوّلاً**، غياب السلطة الأممية، أي السلطة التي تعلو سلطة الدولة. وهي، **ثانياً**، وجود الأساس الدستوري المحض، أي الأساس الداخلي، للالتزامات التي تسمح بإبرام المعاهدات باسم الدولة وإلزام الدولة على الصعيد الخارجي.

وتعرَّض هذا التفسير للانتقاد لسببين: أوّلاً لأنه غير كافٍ، فتطبيقه محصور تقريباً بالمعاهدات التي تستمدّ قوّتها الإلزامية من دستور الدولة. ثمَّ إنَّ التفسير لا قيمة له بالنسبة إلى القواعد الدولية التي لا تنتمي إلى طبيعة اتفاقية، مثل القواعد العرفية. وثانياً لأنه يتعارض مع القانون الدولي الوضعي، فإذا كانت الالتزامات الدولية مستمدّة من دستور الدولة فإنَّ صحّتها يجب أن تبقى مرتبطة بصحّة الدستور، بمعنى أنَّ كلَّ تغييرٍ يطرأ على الدستور (في حالتي التعديل أو الثورة، مثلاً) يجب أن يُفضي إلى إلغاء المعاهدات. وتلك ليست حالة التعامل الدولي الذي يعتبر أنَّ التعديلات الدستورية في الدول لا تؤثّر في صحّة المعاهدات المبرمة من قبلها. وثبات الالتزامات الاتفاقية

على الرغم من تغيّرات النظام القانوني الداخلي يُفسّر بمبدأ استمرارية الدولة.

وهناك فئة ثانية من الفقهاء ترى، على العكس، **أنَّ القانون الداخلي مشتقٌّ من القانون الدولي**. وهي بذلك لا تتخلّى عن إيمانها بوحدة القانونين، وإنما تميل إلى الاعتراف بتفوُّق القانون الدولي.

ويبدو أنَّ التعامل الدولي يميل إلى تثبيت تفوُّق القانون الدولي.

فما هو موقف الاجتهاد الدولي من هذا الأمر؟

لو اطّلعنا على هذا الاجتهاد لوجدنا أنَّ هناك قرارات عديدة أقرَّت مبدأ سموّ القانون الدولي على القانون الداخلي، واستعانت بهذا المبدأ لحلِّ مشكلة العلاقات بين المعاهدة والقانون الوطني. والإقرار بالمسؤولية الدولية للدولة بسبب إصدارها قوانين مخالفة يُشكّل برهاناً قاطعاً على سموّ القانون الدولي. ومجرَّد إقدام القاضي الدولي على التدقيق في صحّة ملاءمة القانون الداخلي للقانون الدولي يثبت أنَّ القانون الداخلي ليس سيّداً، بل تابعاً للقانون الدولي.

وفي رأي استشاري صادر في ٣١/ ٧/ ١٩٣٠، أعلنت محكمة العدل الدوليّة الدائمة «أنَّ أحكام القانون الداخلي لا تتفوّق على أحكام المعاهدة» (قضية الجماعات اليونانية ـ البلغارية). وفي ٣/ ٦/ ١٩٥٥، أبرمت في فرنسا وتونس اتفاقية نصّت في مادتها الثالثة على «أنَّ الحكومتين تُقرَّان بسموّ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على القانون الداخلي». ونلاحظ أنَّ النزاع بين النظامين القانونيين لا يندلع عادةً إلاَّ على صعيد العلاقات بين القانون الداخلي والمعاهدة الدولية.

وهل للقانون العام موقف من مسألة تفوُّق القانون الدولي؟

نجيب بالإيجاب. فالدساتير التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى تؤيّد مبدأ التبعية بين النظامين. غير أنَّ قوّة هذا التأييد تختلف من دستورٍ إلى آخر.

أ ـ هناك دساتير تكتفي بإعلان مبدأ خضوع الدولة للقانون الدولي، أو التزام الدولة قواعدَ هذا القانون، دون أن تحسم مسألة التراتبية القانونية بين النظامين.

ب ـ وهناك دساتير تكرّس التكامل بين قواعد كلٍّ من النظامين وتفرض على المشرّع الوطني تحقيق التناسق بين الأحكام الصادرة عنه وبين قواعد القانون الدولي.

ج ـ وهناك دساتير تنصّ على دمج قواعد القانون الدولي في القانون الداخلي وتعلن بوضوح سموّ القانون الدولي. فالمادة / ٢٥/ من دستور ألمانيا الاتحادية، الصادر في ٨/ ٥/ ١٩٤٩، تنص على أنَّ «القواعد العامّة للقانون الدولي تُشكِّل جزءاً متكاملاً من القانون الاتحادي. وهي تتفوَّق على القوانين، وتنشىء مباشرةً حقوقاً والتزاماتٍ لسكَّان الدولة». وتذهب الفقرة الثانية من المادة / ١٠٠/ من هذا الدستور إلى مدى أبعد فتلزم القاضي الوطني إحالة النزاع إلى المحكمة الدستورية الاتحادية عندما يحوم الشكّ حول معرفة ما إذا كانت قاعدة ما من قواعد القانون الدولي تكوّن جزءاً متكاملاً من القانون الدستوري الاتحادي وتنشىء فوراً حقوقاً والتزامات للأفراد.

* * *

وتعرَّضت نظرية الوحدة لانتقادات عديدة، أبرزها أنَّ النظرية تتعارض مع الحقيقة التاريخية. فالاتحاد الذي يجعل من القانون الداخلي عنصراً مشتقاً من القانون الدولي يتناقض مع وقائع التاريخ،

ولا يمكن الأخذ به إلاّ إذا أثبتنا أنّ قانون الشعوب كان موجوداً منذ بداية البشرية. والواقع أنّ الحقيقة تخالف ذلك وتؤكّد أنّ القانون الداخلي كان له السبق في الظهور. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الدول ترفض الفكرة القائلة بأنها تمارس سلطة أتتها من القانون الدولي.

ولو أردنا تلخيص الخلاف أو الاختلاف بين النظامين القانونيين (القانون الدولي والقانون الوطني) لقلنا إنّه يتمحور حول نقطة واحدة هي النتيجة المترتبة على مبدأ سموّ القانون الدولي. فنظرية الوحدة تقبل فكرة الإلغاء الآلي للقواعد الداخلية المناقضة للقانون الدولي، في حين أنّ النظرية الثنائية تقبل صحّة القواعد الداخلية المناقضة لهذا القانون ولكنها تحمّل الدولة مسؤولية دولية عن الأضرار الناجمة.

ثانياً ـ نظرية ثنائية القانونين Le dualisme

ظهرت النظرية الثنائية أو نظرية الازدواج في كلٍّ من ألمانيا وإيطاليا. وكان الألماني تريبل Triepel والإيطالي أنزيلوتي Anzilotti من أشدّ أنصارها. وترى النظرية أنّ القانونين يشكّلان نظامين متساويين ومستقلّين ومنفصلين وغير قابلين للاندماج. ويستند أنصارها، من أجل إظهار الاختلافات بين النظامين، إلى سلسلة من الحجج تكمن في نوعين من الاعتبارات:

أ ـ اعتبارات من حيث المبدأ. وهي تعود، أوّلاً، إلى اختلاف المصادر القانونية التي ينبثق منها النظامان، فمصدر القانون الداخلي هو الإرادة المنفردة والمطلقة للدولة الواحدة، في حين أنّ مصدر القانون الدولي هو الإرادة المشتركة لعدة دول. وهي تعود، ثانياً، إلى اختلاف الأشخاص أو الهيئات التي يخاطبها كلٌّ من النظامين، فالقانون الدولي يخاطب الدول والمنظمات الدولية في الدرجة الأولى، في حين أنّ

القانون الداخلي يتوجَّه إلى الأفراد لينسِّق العلاقات المتبادلة بينهم (القانون الخاص) أو العلاقات القائمة بينهم وبين الدولة (القانون العام).

ب ـ **اعتبارات من حيث الواقع**. وهي تعود، أوّلاً، إلى اختلاف بنية النظامين. فالنظام القانوني للقانون الداخلي يحتوي على السلطات الثلاث وعلى أجهزة تنفيذية تستطيع إنزال العقاب عند الإخلال بالقانون، ولكن هذه السلطات والأجهزة مازالت ضعيفة أو في طور التكوين في النظام القانوني للقانون الدولي. وهي تعود، ثانياً، إلى اختلاف القوّة الإلزامية للقرارات الصادرة عنهما، وإلى تفاوت الصلاحيات التي يتمتَّع بها القاضي في كلٍّ منهما.

ومن الطبيعي أن تؤدِّي نظرية الازدواج إلى نتائج مهمّة يمكن إجمالها في أمرين:

أ ـ **عدم خضوع أيٍّ من النظامين لقاعدة إلزامية صادرة عن الآخر**. فالدولة شخص من أشخاص القانون الدولي، ولكنها، في الوقت ذاته، منشئة للقانون الداخلي. وهي، بعد وضع هذا القانون، تبقى ملتزمة بتأمين انسجامه وملاءمته مع تعهداتها الدولية. غير أنَّ العقوبة التي تترتَّب على الإخلال بهذه المهمة واهية جداً. فالقانون الداخلي الذي تُصدره الدولة ولا تحسب حساباً لالتزاماتها الدولية لا تتعرَّض صحته لأيّ اهتزاز. والنتيجة الوحيدة التي تترتَّب على هذا التقصير لا تتجاوز تحريك المسؤولية الدولية ضد الدولة.

ومن ناحية ثانية، فالقاعدة الدولية لا تكتسب صفتها القانونية في القانون الداخلي إلاَّ إذا تحوَّلت إلى قاعدة من قواعد هذا القانون. وإذا تمَّ ذلك أصبح بالإمكان تعديل القاعدة الدولية أو إلغاؤها بقانون

داخلي لاحق (وذلك، طبعاً، تحت طائلة المسؤولية الدولية). ثمَّ إنَّ المحاكم الوطنية لا تعتمد في إصدار أحكامها إلاَّ على القانون الداخلي. وإذا عمدت يوماً إلى إثارة قاعدة دولية، فلأنَّ هذه القاعدة تكون قد سبق لها أن تحوَّلت إلى قاعدة في النظام القانوني الداخلي.

ب ـ **عدم احتمال حصول منازعات بين النظامين**. فكل ما يمكن أن يحصل هو، حسب الحاجات والظروف، إحالات من أحدهما إلى الآخر. وإذا كانت الهيئات في الدولة لا تعمل إلاَّ وفقاً لأحكام قانونها الداخلي، فإنَّ أعمالها قد تأتي مطابقة للقانونين الداخلي والدولي معاً، أو مطابقة للأول ومخالفة للثاني، أو العكس.

وتعرَّضت النظرية الثنائية لانتقادات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

أ ـ إن القول بوجود اختلاف في مصادر النظامين غير دقيق. فالقانون في النظامين ليس من إنشاء الدولة، وإنما هو نتاج الحياة الاجتماعية.

ب ـ إنَّ الحجّة القائلة بوجود اختلاف في أشخاص القانون تلقى اعتراضات كثيرة. فهناك قواعد تخاطب أشخاصاً مختلفين ولكنَّها تتعايش وتعمل في نظام قانوني واحد. إنَّ القانون الداخلي يُقسم إلى قانون خاص وقانون عام مع أنَّ كلاً منهما يتوجه إلى فئة معيَّنة من الأشخاص.

ج ـ إنَّ الاختلاف في البنية بين المجتمعين الداخلي والدولي ينطوي على أهمّية محدودة. إنَّه لا يشكِّل تعارضاً أساسياً يستحيل تخطّيه. إنَّه اختلافٌ شكلي يمكن تفسيره بتفاوت التكامل في المحيط الاجتماعي. وباختصار إنه اختلاف في الدرجة لا في الطبيعة.

د ـ إنه من الصعب، منطقياً وعملياً، وجود قاعدتين تحكمان الأشخاص ذاتهم والمواضيع ذاتها، وتكون كلٌّ منهما مناقضة للأخرى.

هـ ـ إننا نلحظ، على صعيد الواقع، تطبيقاً مباشراً للقواعد الدولية داخل الدولة، أي داخل النظام القانوني الداخلي. فأنصار الازدواجية ينادون، عند الحديث عن إلزامية المعاهدات الدولية، بضرورة إدخال هذه المعاهدات في النظام الداخلي، ولكننا نلاحظ، من الناحية العملية، أنَّ القواعد الدولية يتم تطبيقها في النظام الداخلي دون الحاجة إلى تحويلها إلى قوانين داخلية. والتعامل الداخلي والدولي يشهد بذلك. والفقه الوطني والدولي يسير في هذا الاتجاه[1].

❊ ❊ ❊

وبعد استعراض وجهات النظر حول النظريتين نستنتج أنَّ غالبية الفقهاء تميل اليوم إلى عدم ترجيح إحداهما على الأخرى. فهي لا تعتبر أنَّ القانونين يكوّنان مجموعة مندمجة أو متشابهة من القوانين، كما أنها لا ترى فيهما مجموعة قانونية منفصلة كلّ الانفصال.

والحقيقة أنَّ القانونين مستقلاّن، لكلٍّ منهما دائرة تطبيق خاصة وكيان خاص، ولكن استقلالهما لا يصل أبداً إلى درجة الانفصال التام. إنَّ الصلات بينهما وثيقة دون أن تبلغ حدّ الاندماج. وهناك نقاط يلتقيان عندها، ومواضيع يختلفان فيها.

ونقاط الاختلاف تنحصر في الأمور التالية:

أ ـ باستطاعة السلطة الحاكمة أن تُلغي أو تُعدِّل قاعدة قانونية داخلية، ولكنها لا تستطيع أن تلغي أو تعدِّل قاعدة من قواعد القانون

(١) راجع الشرح المفصَّل للعلاقات بين القانونين في:

- Ch. Rousseau, Droit international public, T.I. Sirey 1970, p. 37 - 48.

الدولي العام إلاّ إذا وافقت على ذلك بقية الدول التي التزمت تطبيق هذه القاعدة.

ب ـ ليس باستطاعة القانون الدولي، مبدئياً، أن يُلغي قاعدة قانونية داخلية تتعارض معه. وليس باستطاعة قرار قضائي دولي أن يُلغي قراراً قضائياً داخلياً يتمتَّع بقوّة القضية المحكمة. فالقضاء الدولي ليس، مبدئياً، قضاء إبطال، وإنما هو قضاء تعويض. وفي حالة تعارض قاعدة داخلية مع قاعدة دولية يُكتفى بإلزام الدولة المسؤولة تقديم تعويض، وتبقى القاعدة الداخلية المخالفة سارية المفعول إلى أن تُلغى أو تُعدَّل من قبل الدولة المعنيّة. والاجتهاد الدولي واضح حول هذا الموضوع، فهو يؤكِّد أنَّ كلَّ انتهاك لالتزام ما يستوجب إلزاماً بالتعويض. وقد رأت محكمة العدل الدولية الدائمة في ذلك «مبدأً من مبادىء القانون الدولي»[1].

ج ـ إنَّ صفتيْ الديمومة والإلزام اللتين يتَّصف بهما النظام القضائي الوطني لم يعرفهما القضاء الدولي إلاَّ منذ عهدٍ قريب وبصورة تتضمَّن استثناءات وقيوداً وفيرة بالنسبة إلى القضاء الوطني.

د ـ هناك تفاوت كبير في الأهمّية بين الأشخاص الذين يهتمّ بهم كلّ من القانونين.

أمّا **مظاهر الالتقاء** بينهما فتتجلّى في الأمور التالية:

أ ـ تحاول الدول بصورة عامّة أن توفِّق بين قانونها الوطني وقواعد القانون الدولي العام بإصدار تشريعات خاصة. ومعظم الدساتير الحديثة تتضمَّن نصوصاً بهذا الصدد. بل إنَّ دولاً عمدت إلى إدماج القانون الدولي في تشريعاتها الوطنية. وهذا الإدماج قد يكون

(١) راجع قرارها في قضية Chorzow، الصادر في ١٩٢٧/٧/٢٦.

عاماً ينصّ عليه الدستور بصورة صريحة، وقد يكون جزئياً أو عاماً يُصدر المشرع تشريعات داخلية تنص عليه. وطريقة الإدماج العام أو الخاص تحوّل قواعد القانون الدولي العام إلى قواعد قانونية داخلية فتكتسب بذلك، إلى جانب صفتها الدولية، قوّة القوانين الداخلية. فالمادة السادسة من دستور الولايات المتحدة تنص، مثلاً، على أنَّ الدستور وجميع المعاهدات التي أبرمتها أو ستبرمها الولايات المتحدة تعتبر القانون الأعلى لهذه الدولة. ويقرّر الدستور الفرنسي في المادة / ٥٥/ أنَّ المعاهدات المصدَّق عليها تكون لها، فور نشرها، سلطة أعلى من سلطة القانون.

ب ـ إنَّ القضاء الوطني يطبّق بصورة عامة قواعد القانون الدولي إذا كانت لا تتعارض مع قوانينه الوطنية، والقضاء الدولي، منذ القرن الماضي، أخذ يُنزل قواعد القانون الدولي مرتبةً أسمى من مرتبة القانون الداخلي ويشجِّع الدول على إجراء التعديلات التشريعية اللازمة للتوفيق بين القانونين.

ج ـ إنَّ القوانين الوطنية لبعض الدول تتضمَّن كثيراً من القواعد الدولية أو تحتوي على تفسيرات وشروح لهذه القواعد (تحديد عرض البحر الإقليمي، وبيان حقوق الأجانب وواجباتهم).

د ـ إنَّ الدولة مسؤولة تجاه الرأي العام العالمي عن كلِّ إخلالٍ بالتزاماتها الدولية إذا كان سببه تعارض قانونها الوطني مع قواعد القانون الدولي العام. وقد جرى العرف على أنه لا يجوز لأية دولة أن تتملَّص من تنفيذ التزاماتها الدولية بحجة أنَّ قوانينها الداخلية لا تسمح لها بذلك. ومن استقرائنا للفتاوى والأحكام التي صدرت عن المحاكم الدولية يمكننا أن نقرِّر أنَّ الدولة، عند إصدارها قوانينها

الداخلية، مُلزمة باحترام التزاماتها الدولية. وعلى الدولة، في حال قيام تعارض بين قوانينها الداخلية والقوانين الدولية التي التزمتها، أن تُلغي قوانينها الداخلية أو تُعدّلها، وإلاّ تحمّلت تبعة ذلك دولياً.

وهكذا نرى أنّ الفرق بين القانونين الوطني والدولي لم تعد حواجز فاصلة. إنها تميل إلى التضاؤل والتلاشي. ولعلّ التقارب أو الترابط الذي حصل بين الدول مؤخّراً أثّر في ذلك، فقد كان من نتيجته أن أصبح القانون الدولي قانوناً عاماً شاملاً لا يقتصر تطبيقه على دولةٍ دون دولة. فالدول الأوروبية، مثلاً، كانت، في القرن الماضي، مشبعة بروح التعصُّب الديني والعرقي، وكانت تعتقد أنّ القانون الدولي لا يصلح إلاّ لها وبها. ولهذا استمرّت، منذ قرون، في رفضها اشتراك تركيا وبعض الدول الآسيوية والإفريقية في المؤتمرات الدولية. ولم تقلع عن هذه الفكرة إلاّ بعد انتهاء حرب القِرَم وتوقيع معاهدة باريس للعام ١٨٥٦.

وقبل الانتقال إلى موضوع جديد نشير إلى أنّ إسرائيل هي وحدها التي تشذّ عن هذه القاعدة وتعتمد قانونها الداخلي على الرغم من تناقضه مع أحكام القانون الدولي. فخلال محاكمة المطران كبوجي أُثير موضوع عدم شرعية القانون الإسرائيلي الذي قرّر ضمّ القدس الشرقية إلى الكيان الإسرائيلي، فرفضت المحكمة الإسرائيلية اعتبار هذا القانون مخالفاً لأحكام القانون الدولي التي تحظّر الضمّ وتغيير المعالم خلال فترة الاحتلال، وبرّرت رفضها بالقول: «إنّ قانون البلديات يُلغي القانون الدولي».

* * *

القسم الثالث: علاقة القانون الدولي العام بمبادىء المجاملات والأخلاق الدولية

تعترف الدول بوجود القانون الدولي العام وتشير إليه في دساتيرها الخاصة ووثائقها الرسميّة ومعاهداتها الثنائية أو الجماعية. فقد جاء في إحدى اتفاقيات مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧ الخاصة بقواعد الحرب البرِّية أنه بالنسبة للحالات التي لم تتناولها النصوص الواردة في الاتفاقية «**يكون السكّان والمحاربون في حماية مبادىء القانون الدولي العام الناشئة عن العرف الثابت بين الدول المتمدِّنة، وعن المبادىء الأساسية، وعمَّا يقضي به الضمير العام**». وجاء في ديباجة ميثاق عصبة الأمم أنه «**يتعيَّن أن تُراعى، بصورة شديدة، قواعد القانون الدولي العام على اعتبارها من الآن فصاعداً الضابط الفعلي لسلوك الحكومات**». وجاء في المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة أن هذه الأمم «**تتذرَّع بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولي، لحلّ المنازعات الدولية التي قد تؤدِّي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها**»، كما نصّت المادة /١٣/ على أنَّ الجمعية العامة تضع «دراسات وتشير بتوصيات بقصد إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدُّم المطَّرد للقانون الدولي وتدوينه».

ولكن مراعاة الدول لقواعد القانون الدولي العام، وسيرها على مقتضاها، وتحمُّلها المسؤوليات القانونية عند الإخلال بها، لا يعني أنَّ لجميع القواعد والأحكام التي تنظِّم العلاقات والتصرُّفات بين الدول نفس القيمة والوزن والأهميّة. فهناك، إلى جانب قواعد القانون الدولي العام، مجموعة من القواعد أو العادات أو الأعراف

غير القانونية التي جرت الدول على مراعاتها في سلوكها الخارجي نزولاً عند واجب اللياقة وتمشياً مع مقتضيات الحياة العملية، مع أنّ الإخلال بها أو بإحداها لا يؤدّي إلى تحمُّل أية مسؤولية قانونية. ومن هذه القواعد غير القانونية التي تنظم تصرُّفات الدول: المجاملات والأخلاق الدولية.

١ ـ **فالمجاملات الدولية**[1] هي تصرُّفات مسلكية اعتادت الدول أن تأخذ بها وتعمل بموجبها في علاقاتها الخارجية بغية تحسين هذه العلاقات والحفاظ عليها ودون أن يترتَّب على الإخلال بها أو إهمالها أيّ التزام قانوني أو أخلاقي أو أية مسؤولية خارجية.

وهنا يظهر الفرق بين قواعد القانون الدولي التي يعتبر خرقها عملاً غير مشروع يؤدّي إلى تحمُّل مسؤولية قانونية قد تؤثِّر في العلاقات الدولية، وبين المجاملات الدولية التي لا يُعتبر خرقها إلاَّ مجرَّد عملٍ غير ودّي لا تترتَّب عليه أية مسؤولية قانونية. والعمل الوحيد الذي تستطيع الدولة المتضرِّرة أن تقوم به هو مقابلتها له بالمثل. ومن المجاملات الدولية مثلاً:

أ ـ إعفاء الممثلين الدبلوماسيين الأجانب من الضرائب (قبل صدور اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية للعام ١٩٦١).

ب ـ عدم التعرُّض لسفن الصيد في أثناء الحرب.

ج ـ تمتُّع رؤساء الدول السابقين بنفس الامتيازات التي كانت مقرَّرة لهم قبل زوال صفة الرئاسة عنهم.

---

(١) تُعتبر الأطروحة التي نُوقشت في باريس، في العام ١٩٣٠، من أفضل ما كتب حول الموضوع، وهي:

- D. Dimitch, La courtoisie internationale et le droit des gens.

وبما أنَّ قواعد المجاملة تنشأ عن العرف والعادة، فقد يحدث أن تتحوَّل المجاملة إلى قاعدة قانونية إذا رضيت الدول بذلك. وهذا ما حدث للامتيازات والحصانات الدبلوماسية. وقد يحدث العكس فتتضاءل قيمة القاعدة القانونية وتتحوَّل إلى مجرَّد مجاملة عادية لا صفة إلزامية لها. وهذا ما حدث لتبادل التحية بين السفن في عرض البحر.

٢ ـ وإلى جانب المجاملات الدولية نجد **مبادىء الأخلاق الدولية**[١] التي يمليها الضمير العالمي. وهي تشغل مكاناً وسطاً بين المجاملات والقانون الدولي العام. فالقاسم المشترك بينها وبين المجاملات هو عدم وجود الصفة الإلزامية القانونية. أمَّا ما يقرِّبها من القانون الدولي فهو أنَّ مصالح الدول تفرض مراعاتها لأنَّ الاستهتار أو الاستخفاف بها قد يُعرِّض هذه المصالح للأخطار ويثير الرأي العام ضد الدولة المخلّة أو المخالفة.

وخضوع الدول في روابطها المتبادلة لمبادىء الأخلاق يشبه إلى حدٍّ كبير خضوع الأفراد لها في حياتهم الخاصة أو الاجتماعية. والأمثلة عليها كثيرة، منها:

أ ـ وجوب احترام الوعود والعهود التي تقطعها الدولة على نفسها.

ب ـ الابتعاد عن الكذب والدسيسة والمراوغة في العلاقات الدولية.

---

(١) راجع حول هذا الموضوع:

- B. Smyrniadis, «Positivisme et morale internationale en droit des gens», R.G.D.I.P., 1955, p. 99 - 120

- H. Kraus, «La morale internationale», RCADI, 1927, I, p. 389 - 539.

ج ـ مراعاة مبادىء العدالة والشرف والمروءة.

د ـ نجدة الدول التي حلّت بها الكوارث (حالات الفيضان والزلزال والحريق...).

هـ ـ استعمال الرأفة والامتناع عن إنزال الأذى بالأبرياء في أثناء الحروب.

ومبادىء الأخلاق التي يفرضها الضمير الحيّ تتّجه اليوم إلى الإندماج في قواعد القانون الدولي. والشعوب البريئة التي تعرّضت لحروب الإفناء في القرن العشرين تُحبِّذ هذا الإندماج وتدعو إليه لصون مقدّساتها وتفادي ويلات الحروب. ورغبة الشعوب في تطبيق مبادىء الأخلاق على صعيد العلاقات الدولية هي التي أوحت إلى الدول، في الفترة الأخيرة، بكثيرٍ من تصرُّفاتها الدولية، ودفعتها إلى النص على المبادىء الأخلاقية في المعاهدات والاتفاقيات (كالاتفاقيات المتعلِّقة بأسرى الحرب وجرحاها ومرضاها، والاتفاقيات الرامية إلى القضاء على النخاسة...). وقد جعلت اتفاقية جنيڤ الثالثة للعام ١٩٤٩، المتعلِّقة بمعاملة أسرى الحرب بعضَ المبادىء التي كانت تأمر بها الأخلاق الدولية قانوناً ملزماً للدول.

واستخدمت الأخلاق، في عدّة معاهدات، لسدّ ثُغَر القانون الدولي العام، فاتفاقية لاهاي، مثلاً، التي أشرنا إليها، نصَّت في مقدمتها على ما يلي: «... إلى أن يتمّ وضع مدوّنة أوسع لقانون الحرب، ترى الأطراف المتعاقدة أنَّ السكّان والمحاربين يتمتّعون، في الحالات التي لم يرد عليها أيّ نصٍّ في الاتفاقية، بحماية مبادىء القانون الدولي العام الناشئة عن العرف الثابت بين الدول المتمدّنة،

وعن المبادىء الإنسانية، وعن مقتضيات الضمير العالمي».

ومنذ بداية القرن العشرين أخذت الدول تميل إلى اعتبار انتهاك حرمة الأخلاق الدولية جريمةً دوليةً تستوجب العقاب. وعلى هذا الأساس جرت محاولة لإحالة أمبراطور ألمانيا، غليوم الثاني، إلى المحاكمة، في نهاية الحرب العالمية الأولى، بتهمة «القدح البالغ بالأخلاق الدولية والسلطان المقدَّس للمعاهدات» (المادة /٢٢٧/ من معاهدة ڤرساي). وعلى هذا الأساس أيضاً أُحيل كبار المجرمين في ألمانيا واليابان إلى المحاكمة بعد أن وُجِّهت إليهم تهمة التسبُّب في إشعال الحرب العالمية الثانية. وبعد المجازر البشرية التي ارتكبت في التسعينات من القرن الماضي، في البوسنة ورواندا، أنشأت الأمم المتحدة محاكم جزائية دولية خاصّة لمعاقبة المجرمين. وفي ٤/٩/ ١٩٩٨، أصدرت المحكمة الدولية الخاصة بجرائم الحرب في رواندا أوّل حكم يتعلَّق بجرائم الإبادة، فحكمت بالسجن المؤبَّد على رئيس الوزارة الرواندي السابق الذي تسبَّب في مقتل أكثر من نصف مليون مواطن في العام ١٩٩٤.

وأشاد الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي أنان، بهذا الحكم ورأى فيه نقطة تحوّل في تاريخ القانون الدولي وعملية إحياءٍ للمُثُل العليا التي تبنّتها اتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩.

ونجاح هذه المبادرة شجّع لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة على التفكير في إنشاء **محكمة جنائية دولية دائمة**، على غرار محكمة العدل الدولية، فعقدت مؤتمراً دبلوماسياً في روما، في ١٥/٦/ ١٩٩٨، من أجل وضع نظام للمحكمة. وقد افتتحه الأمين العام للأمم المتحدة بحضور ممثلي /١٥٦/ دولة. وأشار في كلمته إلى الجرائم

التي ارتُكبت في كمبوديا بين عامي ١٩٧٥ و١٩٧٨، وفي رواندا في العام ١٩٩٤، وفي يوغوسلافيا السابقة بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٥، وأكّد عدم كفاية المحاكم الخاصة للحكم في جرائم الحرب وعمليات الإبادة والجرائم ضد الإنسانية، ودعا الأسرة الدولية إلى إقامة «سدّ منيع في وجه الشر» بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية الدائمة.

وبعد شهر من المداولات أُقرّ، في ١٧/٧/١٩٩٨، نظام المحكمة بأكثرية / ١٢٠/ دولةً، ومعارضة سبع دول، في مقدمتها الولايات المتحدة.

وخلافاً للمحكمتين الدوليتين الخاصّتين بجرائم الحرب في رواندا ويوغوسلافيا السابقة، واللتين شُكّلتا للفصل في جرائم جرت في فترة معيّنة ومنطقة محدّدة، فالمحكمة الجنائية الدولية الجديدة ستكون دائمةً وجاهزةً لمحاكمة المتّهمين بارتكاب أشد الجرائم خطورةً في أي مكان من العالم.

وهذه الجرائم أربعة أنواع:

ـ **جرائم الإبادة** (القضاء كلياً أو جزئياً على مجموعة قوميّة أو إثنيّة أو عرقيّة أو دينيّة).

ـ **الجرائم ضد الإنسانية** (الاعتداءات الواسعة أو المنظّمة على المدنيين. ومن هذه الجرائم: الاستعباد والتعذيب والاغتصاب والعقم أو الحمل الإجباري).

ـ **جرائم الحرب** (الناتجة من الانتهاكات الخطيرة لاتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩، أو للقوانين والاتفاقيات التي تحكم النزاعات الدولية).

ـ **جرائم العدوان** (وهي الجرائم التي يعود لمجلس الأمن حق تحديدها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة).

ومن المستجدات التي أتى بها نظام المحكمة إدراجُ الجرائم التي تقع خلال النزاعات المسلحة غير الدولية (أي النزاعات الداخلية) ضمن جرائم الحرب.

ودخل النظام حيِّز التنفيذ في ١/٧/٢٠٠٢، بعد أن تجاوز عدد الدول التي أبرمت الاتفاقية السّتين، وهو الرقم الذي حدَّده نظام روما لبدء المحكمة عملها. ومقرّ المحكمة في مدينة لاهاي. ولن تنظر إلاَّ في الجرائم التي ستُرتكب بعد دخول النظام حيّز التنفيذ.

والخلاصة أننا نلمس، بعد الاطّلاع على جهود الأمم المتحدة في مجال قمع الجرائم غير الإنسانية، توجهاً دولياً بارزاً نحو تدويل المسؤولية الجنائية الفردية عن خرق حقوق الإنسان. فالحصانة لم تَعُد سداً يحمي الرؤساء من العقاب عند ارتكاب جرائم دولية. والتذرّع بتنفيذ أوامر الرؤساء لم يعُد وسيلةً للتهرب من المسؤولية الفردية. والفرد أصبح مدوّلاً، أي خاضعاً للمساءلة الدولية، لدى اقترافه جريمةً ضد حقوق الإنسان. والسير باتجاه زمن العدالة الدولية غدا أمراً واقعاً. وعالم اليوم لم يعد بإمكانه السكوت عمّا يجري من عمليات قتل فردية أو جماعية. ومسألة اعتقال الجناة الكبار، ومحاسبتهم على ما ارتكبوا من فظائع، وإنزال العقوبات المناسبة بهم، صارت في مقدمة اهتمامات الشعوب المحبّة للسلام ومنظمات حقوق الإنسان وهيئات المجتمع المدني.

الفصل الثالث

أثر التكنولوجيا في تطوير القانون الدولي

القانون الدولي العام هو ثمرة عوامل مختلفة تراكمت وتضافرت وأسهمت، على مرّ العصور وبشكل غير متوازن، في تكوينه وتطويره وانتشاره وتحديد وظائفه. فما هي أهم هذه العوامل في الوقت الراهن؟ وما هي أهميتها؟

هناك عوامل تقليدية نجدها في معظم العلوم الاجتماعية، مثل العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية. إلاَّ أن التطوّر العلمي المذهل الذي شهده العصر الحديث أضاف عوامل مهمة جديدة كان لها، وسيكون، أثر عميق في تطوير قواعد القانون الدولي وتغيير معالمها. إنها العوامل التكنولوجية.

وهذه العوامل أُهملت لفترة طويلة، على الرغم من الاعتراف بأهميتها وتأثيرها[١]. ولعل الفقيه الفرنسي A. de La Pradelle كان يتنبّأ أو يستلهم آفاق المستقبل عندما كتب في العام ١٩٠٨ يقول:

---

(١) راجع حول هذا الموضوع:

M. Bourquin, «Pouvoir scientifique et droit international», RCADI, 1947, I, p. 335 - 406.

- Ch. Rousseau, «Progrès scientifique et évolution du droit international», Impact (UNESCO), juin 1954, p. 75.

وراجع كذلك أطروحة الدكتوراه في الحقوق التي أعدها جميل حمود، تحت إشرافنا،

«ليس الفلاسفة بنظرياتهم، ولا الحقوقيون بصيغهم، بل المهندسون بابتكاراتهم، هم الذين يصنعون القانون، وخصوصاً تقدم القانون»[1].

وبعد ثمانين عاماً من هذا القول لاحظ مفكّر من بلادنا أن العلم والتقانة «غيّرا كل أنماط الإنتاج والعلاقات الدولية، وحتى نظرة الإنسان إلى ذاته ومجتمعه، وأن سرعة وقوة السيرورات اللتين أطلق لهما العلم والتقانة العنان هما بدرجةٍ لم يعد معهما أي قطر آمناً في عزلته»[2].

والجدل حول أثر التقدم التقني في تطور القانون الدولي والعلاقات الدولية والروابط الاجتماعية أسفر عن ظهور نظريتين، لكل منهما مدافعون ومناهضون. وكان المفكر الفرنسي رينان Renan (١٨٢٣ ـ ١٨٩٢) أول من أعلن النظرية الأولى في كتاب له بعنوان «مستقبل العلم» L'avenir de la science، نُشر في العام ١٨٩٠. وحذا حذوه العديد من المفكرين والسياسيين في القرن العشرين.

ويرى أنصار النظرية الأولى أن للتطورات العلمية تأثيراً حاسماً في الحياة الاجتماعية والعلاقات والأوضاع القانونية. أما أنصار

وناقشها في الجامعة اللبنانية، في العام ١٩٩٧. وهي بعنوان: **تأثير التكنولوجيا الحديثة في العلاقات والقواعد الدولية.**

ولا بد أيضاً من مراجعة كتاب العميد مصطفى سلامة حسين: **التأثير المتبادل بين التقدم العلمي والتكنولوجي والقانون الدولي العام**. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٩٠.

(١) راجع دراسته عن «**الحرب البحرية بعد المؤتمر الجديد للسلام**» في مجلة. Revue des deux mondes, n° 46, 1908, p. 708.

(٢) أنطوان زحلان: **العرب والعلم والتقانة**. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٨٨. ص ٩.

النظرية الثانية فينفون وجود أي تأثير اجتماعي للعامل التقني.

ويبدو أن الفريقين قد بالغا وتطرّفا. وكما أن المبالغة في إظهار أهمية العامل العلمي في تطور القانون غير صحيحة، فإن التنكر الكلي لهذه الأهمية غير مقبول. وقد لاحظ الكثيرون، ومنهم الأديب الفرنسي ڤاليري P. Valéry (١٨٧١ ـ ١٩٤٥)، «أن سياستنا وحروبنا وأخلاقنا وفنوننا تزداد ارتهاناً للعلوم الوضعية»(١).

وإذا كان تأثير الاكتشافات العلمية في القانون الخاص أمراً مسلّماً به، فإن ما يشغل بال الباحثين اليوم هو مدى تأثيرها في التغيرات والتوجهات التي طرأت على تطور القانون الدولي العام.

فالثورة التكنولوجية التي اجتاحت العالم في القرن العشرين تركت، على مختلف الصعد، آثاراً عميقة في حياة المجتمع البشري. والتقدم التكنولوجي الذي كان ثمرة الاكتشافات والابتكارات العلمية المتلاحقة المذهلة هو الذي ولّد ظاهرة «**تسارع التاريخ**» التي تجلّت على مستوى إنتاج السلع، وامتد تأثيرها إلى مستوى العلاقات الدولية، فأحدثت تغييرات عميقة فيها(٢).

وكان للتكنولوجيا (أو التّقانة، كما عُرّبت الكلمة) تأثير بالغ ودور كبير، أولاً في تطور العلاقات الدولية، وثانياً في تقييد بعض القواعد الدولية، وثالثاً في تطوير هذه القواعد. وسندرس ذلك في أقسام ثلاثة.

* * *

---

(١) راجع كتابه المنشور في باريس في العام ١٩٣١ بعنوان:
Regards sur le monde actuel.

(٢) Marcel Merle, Sociologie des relations internationales, Dalloz, Paris 1974, p. 161.

القسم الأول: تأثير التقدم التكنولوجي في تطور العلاقات الدولية

ويتجلّى هذا التأثير في أربعة أمور مهمة: تحوّلات متعلّقة بالعلاقات الدولية، وإضعاف الدولة القومية، وإحداث تغيير في القرار السياسي، والتأثير في الأمم المتحدة والنظام الدولي.

أولاً ـ حدوث تحولات فكرية خاصة بالعلاقات الدولية:

فهذه العلاقات كانت، قبل عصر النهضة والاكتشافات العلمية في أوروبا، تتّسم بطابع ديني وتخضع لمنطلقات دينية. وكان الترابط أو التلاحم بين المؤسستين الدينية والسياسية شديداً. فالحروب والفتوحات والغزوات كانت تُشنّ باسم الدين. والمجازر والانتهاكات كانت تُرتكب دفاعاً عن المقدسات الدينية.

ومع بزوغ فجر النهضة بدأ ارتباط الظاهرة السياسية بالنزعة الدينية يتعرض للاهتزاز. والسبب يعود إلى أن البحث العلمي راح يتحلّل تدريجاً من التزاماته الدينية. وظهر ذلك في الصراع الذي ذرّ قرنه بين السلطتين الروحية والزمنية.

وابتداءً من القرن السادس عشر، ومع تبلور فكرة الدولة، أخذت الاكتشافات العلمية في شتى المجالات تنتشر وتُغيّر نظرة الإنسان إلى الطبيعة والكون وتحثّ الدول الأوروبية على تجاوز حدودها واستعمار أقاليم في القارات الأخرى.

وهذه التحولات في نمط التفكير المتعلق بالظواهر الطبيعية أفضت إلى تحولات مشابهة في الفكر السياسي المتعلق بالعلاقات الدولية.

وترافقت بداية وضع الأسس للفكر العلمي والتحوّل التقني مع بداية التحلل من العلاقة بين الظاهرة الدينية والظاهرة السياسية.

وكانت الاكتشافات الجغرافية السّمة الأخرى التي دمغت التحول الآخر للبنية الفكرية للعلاقات الدولية. فالمجتمع السياسي، قبل ظهور هذه الاكتشافات كان يتمحور حول فكرة الأمبراطورية التي كانت تسيطر على عدة مناطق وتستوعب عدة قوميات. والمركزية التي كانت طاغية آنذاك أخذت، مع ازدياد تلك الاكتشافات، تضعف بسبب التباعد الجغرافي بين مركز القرار والمناطق المكتشفة. ولولا التقدم العلمي في مجالات الفلك والبصريات وصناعة الأسلحة والسفن لما تحققت هذه الاكتشافات، ولما نشأت كيانات سياسية جديدة في مختلف أنحاء العالم، ولما ظهرت أشكال جديدة من العلاقات الدولية.

ثانياً ـ إضعاف الدولة القومية:

فوضع هذه الدولة التي كانت الوحدة السياسية الأساسية في العلاقات الدولية بدأ يتغير بعد الحرب العالمية الثانية بفعل التطور التقني.

صحيح أن التكنولوجيا ساعدت على قيام الدولة القومية وازدهارها وتعزيز قوتها ووحدتها عن طريق تطور وسائل المواصلات (التي أسهمت في ربط المناطق والأقاليم بإقليم الدولة القومية) وتطور وسائل الاتصالات (التي سمحت للدولة باحتكار وسائل الإعلام)، إلاّ أن التطور الهائل الذي شهدته التكنولوجيا بعد الحرب العالمية الثانية تسبّب في إضعاف الوحدة التي مثّلتها الدولة القومية. ومردّ ذلك إلى سلسلةٍ من التحديات التي واجهت هذه الدولة بفعل التقدم التقني.

١ ـ **والتحدي الأول اقتصادي**. فالثورة الصناعية عمّمت (أو فرضت) أسلوب الاعتماد المتبادل بين الدول interpédence الذي يعني أنه لم يعد في مقدور أية دولة الاعتماد على الذات فقط والاكتفاء بما تُنتج. وهذا الوضع حتَّم على الدولة الاستعانة بغيرها، أو الاعتماد على غيرها، أو التكتل مع غيرها، لسدّ حاجاتها. فالتقدم العلمي فرض على الدولة توسيع دائرة اتصالاتها الخارجية والدخول في أنماط من العلاقات الدولية.

٢ ـ وإلى جانب التحدي الاقتصادي هناك تحدّ معنوي مهم يمكن تسميته **بتحدي المُثُل والقيم**. فلكل مجتمع قيم. والقيم هي مجموعة قواعد أو مقاييس تراكمت وترسّخت لدى مجتمع ما خلال أجيال طويلة حتى أصبحت الجزء الأهم من تراثه القومي. ويُضفي المجتمع عادةً على قيمه صفةً إلزاميةً تجعل الخروج عليها أو الانحراف عنها عملاً يُجافي السلوك الجماعي والمثل العليا فيه.

وعلى الرغم من وجود قيم خاصة بكل مجتمع، فهناك قيم عامة تشترك فيها معظم المجتمعات البشرية، مثل القيم الجمالية والدينية والخلقية والعقلية والاجتماعية.

وكانت الدولة القومية، قبل انتشار ثورة الاتصالات، قادرةً على حماية مجتمعها من تسلّل القيم والعقائد والأفكار الغريبة عنه. غير أنها أصبحت، بعد تلك الثورة، عاجزةً عن حماية أبنائها من تسرّب القيم الوافدة (وهو ما يُسمى غالباً بالغزو الثقافي). فكيف باستطاعتها منع وصول برامج الإذاعات المسموعة والمرئية الأجنبية إليهم؟ وهل بإمكانها عملياً منعهم من التقاط ما تبثّه الأقمار الصناعية من مشاهد؟

إن الثورة التكنولوجية أسهمت في زعزعة الوظيفة التربويّة

والتوجيهية للدولة بحيث أضحى مفهوم الحدود السياسية والجغرافية، وكذلك مفهوم السيادة المطلقة ومفهوم الاستقلال عن الآخرين، من المفاهيم الغابرة التي لا يمكن الاعتداد بها.

٣ ـ وبعد التحدي الاقتصادي والتحدي القيمي يطالعنا **التحدي الأمني**. فالتطور التكنولوجي قلب مفهوم الأمن القومي التقليدي رأساً على عقب، لأن وجود السلاح النووي غيّر أنماط الحياة والعلاقات الدولية. وبنتيجة ذلك لم يعد للحدود حرمة أو أهمية، ولم يعد خطر التدمير محلياً يقتصر على أطراف النزاع.

والتطور في مجال السلاح أسفر عن تغيير شامل في أوضاع الأحلاف العسكرية. صحيح أن الفرق الجوهري بين الأحلاف القديمة والحديثة لم يتغير من حيث الأغراض أو الأهداف[١]، إلاَّ أن البنية والروابط في الأحلاف قد تغيرت جذرياً في العصر النووي. ففي الماضي كان مجرد انتقال دولة (أو انسحابها) من حلف إلى حلف يُحدث خللاً استراتيجياً في توازن القوى ويهدد الحلف بالتفكك. أما اليوم فلم يعد لتصرّفٍ من هذا النوع أية قيمة استراتيجية، لأن السلاح النووي أوهى مفعول الترابط بين أطراف الحلف وعزّز قدرة الدولة الواحدة، المالكة لهذا السلاح، على ضمان أمنها والدفاع عن الحلف كله بمفردها.

ثالثاً ـ إحداث تغيير في القرار السياسي والتكيّف العقائدي:

كان الحاكم في الماضي يحتكر جميع السلطات ويتحكم وحده

(١) راجع ما كتبه بطرس بطرس غالي في: **الاستراتيجية والسياسة الدولية**. مكتبة الأنجلو المصرية. القاهرة ١٩٦٧. ص ٦٦ ـ ٦٨.

في آلة صنع القرار السياسي. وهذا الأمر كان ممكناً قبل ظهور التكنولوجيا المعاصرة التي أصبحت تتطلب قدراً كبيراً من الاختصاص والمهارة والخبرة والتفرغ، وإلماماً واسعاً بالأجهزة المتطورة، ومعرفةً عميقةً بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. ولهذا فإنه يصعب اليوم على صانع القرار في الدولة إدراك أبعاد مختلف القضايا والمشكلات التي تواجهه واستيعاب جميع ظروفها وتطوراتها. وبذلك أصبح لزاماً عليه اللجوء، قبل اتخاذ قراراته، إلى المتخصصين والمؤهلين من التكنوقراطيين.

فالتطوّر العلمي أفضى، بفعل التعقيدات التي أفرزها، إلى تراجع دور السياسي وتصاعد دور التكنوقراطي. والتكنولوجيا التي أضعفت دور الدولة القومية لصالح فكرة التعاون أو الاعتماد المتبادل أوجدت وحدات أو تجمعات جديدة، مثل المنظمات ما فوق القومية (أو المتخطية الحدود القومية) Transnational والشركات متعددة الجنسية Multinational، التي راحت تقوم بدور فاعل في العلاقات الدولية.

وتأثير التكنولوجيا لم يتوقف عند هذه الحدود. لقد تخطاها إلى المجال العقائدي. ولنأخذ العقيدة الماركسية كمثل. فهي قامت على أساس الصراع الطبقي الحتمي بين القوى الاشتراكية والقوى الرأسمالية، ونادت، بعد نجاح الثورة السوفياتية، بتعميم مبادىء الثورة على دول العالم ومقارعة الدول الرأسمالية حتى انهيارها. ولكن الدول الماركسية اضطرت، خلال الحرب العالمية الثانية وبعدها، إلى التحالف مع الدول الرأسمالية والأمبريالية.

والحقيقة أن ظهور السلاح النووي هو الذي أكره الماركسية على تكييف نفسها وسلوكها بغية الانسجام مع المستجدات الطارئة، لأن

الصراع في ظل هذا السلاح يعني حتماً فناء الطرفين المتنازعين وزوال الثورة الشيوعية.

ورضوحاً لهذا الواقع برزت الميول السلمية في النظرية الماركسية. وتجسّدت هذه الميول في اتجاهات بارزة، مثل اتباع سياسة التعايش السلمي والانفراج الدولي. ويبدو أن ماركس، عندما وضع نظريته، أغفل أهمية العامل التكنولوجي في العلاقات الدولية واكتفى بمعالجته كإنتاج ثانوي لخدمة التوسع الرأسمالي. ولكن التجارب أثبتت أن التكنولوجيا أسهمت، منذ قرن من الزمان، في تغيير العالم أكثر مما فعلت الرأسمالية. ثم إن القنبلة الذرية هي، قبل كل شيء إنتاج تكنولوجي متطوِّر. ومستوى التطور التكنولوجي يُستخدم اليوم كمعيار لتحديد حجم القوة التي تملكها الدول. ومن هذه الناحية فإن التمييز بين الدول لم يعد يتم على أساس العقيدة الاشتراكية أو الرأسمالية، بل على أساس مدى التقدم أو التخلف. وعلينا أن نتذكّر أن التقدم المذهل في مجال الأسلحة التدميرية أفرز وضعاً دولياً جديداً يُعرف باسم «توازن الرعب» أو «السلام بواسطة الردع»[١]. فالتكنولوجيا لم تُفقد العقائد (الأيديولوجيات) مبرّر وجودها، ولكنها استطاعت تطويعها والتخفيف من أعبائها. وقد ظهر ذلك جلياً في التغير الذي طرأ على وظيفة الأمم المتحدة وهيكلية النظام الدولي.

رابعاً ــ التأثير في الأمم المتحدة والنظام الدولي:

جعلت الأمم المتحدة، باعتبارها منظمة عالمية، مهمة حفظ

---

(١) راجع الفصلين السادس والسابع من كتاب الأستاذ Daniel Coliard: **العلاقات الدولية**. ترجمة خضر خضر. الطبعة الثانية. دار الطليعة. بيروت ١٩٨٥.

السلام والأمن الدوليين من أهم مقاصدها. وقد تصدّر هذا المقصد ديباجة الميثاق الأممي ومادته الأولى. ولعل أهم ما استحدثه الميثاق من أحكام هو تحريمه استعمال القوة لحل المنازعات الدولية أو التهديد باستعمالها.

ومع أن عبارة «حفظ السلام والأمن الدوليين» تمثل أكثر العبارات تردداً وتكراراً في الميثاق، فإن وتيرة الخلافات والخصومات، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، لم تهدأ. وعلى الرغم من هذا الإخفاق فإن السلام العالمي ما زال قائماً. فهل الفضل في استمرار حالة السلام عالمياً يعود إلى الأمم المتحدة، أم إلى عامل آخر أهم وأفعل؟

يُخيّل إلينا أن الفضل يعود، في الدرجة الأولى، إلى التكنولوجيا النووية التي أفرزت ظاهرة توازن الرعب النووي. فهذه التكنولوجيا سلبت الأمم المتحدة وظيفتها الأساسية المتعلقة بحفظ السلام والأمن في العالم وأجبرت الدول الكبرى على اتباع مناهج أخرى، غير الحرب الشاملة، لإدارة الصراع بينها، مثل: التسابق العلمي والعسكري، والمنافسة الاقتصادية، والتحريض على الاقتتال الداخلي أو خوض المعارك الحدودية ضد الجيران. ويبدو أن الوضع لم يتغير منذ انهيار الاتحاد السوفياتي وزوال القطبية الثنائية. والمستقبل المنظور لا ينبيء بحدوث تغيير يُذكر، فعدد الدول التي تملك أسرار الصناعة النووية في تزايد، والقطبيات أو المعسكرات الدولية الجديدة في الغرب أو الشرق على الأبواب.

فالأمم المتحدة التي قامت لتكون الأداة الوحيدة لمنع الحروب الداخلية والخارجية فقدت هذه الأهمية بعد انتشار التكنولوجيا

النووية. وهذا الاهتزاز في دورها أدى إلى تراجع مكانتها وانحسار أهميتها لدى الأعضاء. وقد تجلى ذلك في عدة أمور، نذكر منها:

ـ كثرة استعمال حق النقض في مجلس الأمن.

ـ استخفاف الدول، كبيرها وصغيرها، بالأمم المتحدة.

ـ استخدام الأمم المتحدة غطاءً لتحقيق أغراض أو مآرب سياسية خاصة.

وكما أثرت التكنولوجيا في أوضاع الأمم المتحدة أثرت كذلك في هيكلية النظام الدولي. ففي أعقاب حرب عالمية ثانية استُعملت فيها أسلحة إفنائية، ظهر نظام دولي عمّر حتى نهاية الثمانينات من القرن العشرين.

وكان من أهم سماته: إنهاؤه العصر الأوروبي المقترن بنزعة التوسع الاستعماري، وإسهامه في توزيع مناطق النفوذ في العالم، وتمخّضه عن قطبين جبارين تحكّما في مصير الشعوب وتسبّبا في إغراق العالم بأزمات اقتصادية، وفي تكديس الأسلحة التدميرية، وفي قيام الأحلاف العسكرية، وانتشار حالة توازن الرعب وإثارة الحروب بالواسطة في أقاليم العالم الثالث، ونقل أسلوب الحرب الباردة إلى أروقة الأمم المتحدة.

وفي بداية التسعينات التي شهدت أهوال حرب الخليج الثانية بدأت تتبلور ملامح نظام دولي جديد يتّسم، بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، بإحلال القطبية الآحادية محل القطبية الثنائية، وتحوّل الصراع العالمي من صراع سياسي وعسكري إلى صراع اقتصادي، ورضوخ دول العالم (ولو موقتاً) لهيمنة الولايات المتحدة وتخويلها حق استخدام القوة ضد كل دولة تنشد الحرية والكرامة والتطور،

وحق السيطرة على مقدرات الأمم المتحدة وأجهزتها[1].

والنظام الدولي يرتبط، في كل عصر، بمستوى التكنولوجيا ومستوى توزيع القوة على أطراف النظام. ومن المتوقع أن يرتبط تشكيل النظام الدولي الراهن بمنجزات الثورة الصناعية الثالثة التي يشهد العالم الآن ازدهارها، والتي تعتمد على وسائل التحكم في العقل البشري، أي على وسائل متجددة، بخلاف الثورتين الأولى والثانية اللتين اقتصرتا على مصادر غير متجددة، كالمعادن مثلاً. والمصدر المتجدد في الثورة الثالثة هو التدفق اللامتناهي واللامحدود للمعرفة والأفكار[2].

والنظام الدولي معرّض للتغير. وعوامل التغير كثيرة يأتي التطور التكنولوجي في مقدمتها. فهذا النظام يقوم عادة على توازن قوى أو (عند انتفاء هذه القوى) على هيمنة قوة واحدة على مصير العالم. وتطور التكنولوجيا هو الذي يؤدي إلى نسف أي توازن قائم. فالاختراعات في المجال العسكري كانت دائماً العامل الأهم في تغيير مواقع الدول في سلّم القوى الدولية. ومع ذلك فإن هذا العامل

---

(١) راجع محاضرة لنا عن «**النظام الدولي الجديد ومستقبل الوطن العربي**»، منشورة في مجلة **المنابر**، عدد نيسان ـ أيار (أبريل ـ مايو) ١٩٩١، ص ١١ ـ ٢٣.

(٢) راجع ما كتبه د. علي الدين هلال عن «**ثورة المعلومات والاتصالات**»، في مجلة **الدوحة** (قطر)، عدد آذار (مارس) ١٩٨٤، ص ٢٦. ونشير إلى أن الثورة الصناعية الأولى استندت إلى التكنولوجيا الثقيلة لصناعات الصلب والحديد وظهرت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. وجاءت الثورة الصناعية الثانية بعد الحرب العالمية الثانية واعتمدت على التقدم التكنولوجي القائم على اكتشاف أسرار الذرة. أما الثورة الثالثة فقامت على التطور الكبير في مجالات الفضاء والمعلومات والعقول الإلكترونية والهندسة الوراثية. وقاعدة هذه الثورة موجودة اليوم في الولايات المتحدة واليابان. راجع في هذا الصدد كتاب د. عبد المنعم سعيد: **العرب ومستقبل النظام العالمي**. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٨٧. ص ٤٦.

لم يعد المعيار على احتمال تغير النظام الدولي أو تغير مواقع أطرافه، فالتكنولوجيا الحديثة استطاعت أن تفرز عاملاً جديداً، هو العامل الاقتصادي الذي من شأنه قلب الآية والسماح لدولة مزدهرة اقتصادياً باحتلال مركز دولي والتأثير في النظام الدولي دون أن تكون متفوقة عسكرياً. واليابان وألمانيا مثلان يؤكِّدان ذلك.

* * *

القسم الثاني: دور التكنولوجيا في تقييد بعض القواعد الدولية

إن التطور التكنولوجي أدَّى إلى تقييد عدد من القواعد والمبادىء القانونية. ومن أهم مظاهرها: تقييد السيادة، وتقييد مبدأ حريّة البحر العالي، وتقييد بعض حقوق الإنسان، وتقليص دور البعثات الدبلوماسية، وتقييد حريّة استخدام القوة.

أولاً ـ تقييد السيادة:

تتمتع الدولة بالسيادة. ولهذه السيادة مظهران: داخلي يتجلى في بسط سلطان الدولة على الإقليم ومن فيه والقيام بمهمات التشريع والتنفيذ والقضاء بحيث يكون جميع أفراد الدولة خاضعين لقوانينها وأنظمتها. ومظهر خارجي يتجلى في تنظيم علاقات الدولة بالدول الأخرى على أساس من الاستقلال الذي لا تبعيّة فيه لأية قوة خارجية.

وسلطة الدولة واحدة لا تتجزأ، وهي أقوى السلطات. وليس في داخل الدولة منظمة أو جمعية أقوى منها أو منافسة لها. وبإمكان

الدولة، عند الضرورة، استخدام القوة والإكراه لقمع التمرد والمخالفات وتنفيذ التشريعات والأحكام.

ولكن تمتع الدولة بالسيادة لا يعني أنها تستطيع أن تفعل ما تشاء، فسيادتها ليست مطلقة، أو لم تعد مطلقة. فعلى الصعيد الداخلي أو الوطني يمكن تقييد سلطة الدولة بواسطة الدستور والقوانين، وهو ما يُعرف بالتقييد الذاتي. ويمكن كذلك تقييدها على الصعيد الخارجي بواسطة الالتزامات أو المعاهدات الدولية التي تتم بإرادة الدولة ذاتها، وأحياناً لأسباب يُحتّمها التطور التكنولوجي.

ففي مجال التعاون الدولي تجد الدولة نفسها مضطرةً إلى التعامل مع الدول الأخرى. وهذا التعامل ليس اختيارياً، وإنما هو ضرورة نابعة من الحاجة. ولأنه ضرورة فالدولة مضطرة، في كل وقت، إلى وضع قيود على حريتها للتعامل مع العالم الخارجي.

وإذا كان التعامل الدولي يتجسّد في التعاون بين الدول لتحقيق المصلحة العليا للمجتمع البشري، فإن تحقيق هذه المصلحة يقتضي تقييد سيادة الدولة. إن انتظام حركة الملاحة الجوية والبحرية، وسلامة النقل البري، وتسهيل الاتصالات والمواصلات، ومقاومة الآفات الاجتماعية من مرض ووباء وتلوث، وإدارة مجرى مائي يعبر عدة دول، وإقامة سدود عليه، واستغلال بحيرات وموانيء ومرافق عامة مشتركة، وتنظيم الملاحة في القنوات والمضايق الدولية... إن كل ذلك يشكل مصلحة عالمية أو إقليمية مشتركة.

والغالبية الساحقة من دول العالم أعضاء في المنظمات الدولية الفنية. والانتساب إلى هذه المنظمات يفرض بعض القيود، وأهمها التزام القرارات التي تتخذ بأكثرية معينة. وبعض هذه المنظمات يقدم

مساعدات مالية أو فنية ويمارس رقابة على كيفية استعمالها أو استثمارها. وهذه الرقابة تشكل أسلوباً لتقييد السيادة. وكثيراً ما تتم هذه الرقابة عن طريق الأجهزة الدولية المكلفة إجراء التفتيش. ويصعب علينا أحياناً تصوّر انخراط دولة في منظمة فنية معينة دون الرضوخ لعملية تفتيش يمارسها جهاز دولي. فالدولة التي تنضم إلى وكالة دولية، مثل الوكالة الدولية للطاقة النووية، تتعهد بالسماح للأجهزة الدولية بالقيام بعمليات التفتيش على أجهزتها الداخلية وطرق عملها وإنتاجها[1].

وفي مجال استيراد التكنولوجيا تضطر الدولة إلى الخضوع لمجموعة من القيود التي تكبّل سيادتها. فالعقود في مجال نقل التكنولوجيا من بلد إلى آخر تتضمن عادةً شروطاً تُفرض على المستورد وتتعلق بالترخيص، وبراءة الاختراع، وتحديد طريقة ترويج السلعة، وتحديد المناطق التي يُسمح فيها للمرخّص له (أي المستورد) ببيع السلعة فيها. وأهم قيدين في اتفاقات توريد التكنولوجيا هما: منع الطرف المحلي من التصدير إلى خارج السوق المحلية إلاّ بإذن خاص من المرخِّص، وإجباره على شراء جميع أو معظم ما يحتاج إليه من مستلزمات إنتاجية وقطع غيار من الشركة الأم التي يملكها المرخص، أو من فروعها في الخارج[2].

ونلاحظ، بالإضافة إلى كل ذلك، أنه بفضل التقدم التكنولوجي

---

(١) راجع ما كتبه في هذا الصدد د. محمد سامي عبد الحميد ود. مصطفى سلامة حسين في كتاب: **القانون الدولي العام**. الدار الجامعية. بيروت ١٩٨٨. ص ٢٧٠.

(٢) راجع كتاب د. محسن شفيق: **نقل التكنولوجيا من الناحية القانونية**. مركز البحوث والدراسات القانونية. جامعة القاهرة ١٩٨٤، ص ٢٠ وما بعدها. وكتاب فينان محمد طاهر: **مشكلة نقل التكنولوجيا**. الهيئة العامة للكتاب. القاهرة ١٩٨٦، ص ١٤٢.

أصبحت المجالات الأساسية للسيادة الإقليمية مفتوحة ومستباحة، وأصبح الأقوى تكنولوجيا يتمتع بقدرة فائقة على اكتشاف ما يجري عند الآخرين ومعرفة أدق أسرارهم دون استئذانهم. ونذكر على سبيل المثال عمليات التنصّت والتجسس والتقاط الصور بواسطة الأقمار الصناعية. والخطورة في مثل هذه التصرفات لا تكمن في إفراغ السيادة من مضمونها أو فاعليتها فقط، بل تكمن أيضاً وأساساً في أنها لا تُعدّ خرقاً لقواعد القانون الدولي العام.

* * *

والحديث عن تقييد السيادة الوطنية يقودنا إلى قول كلمة في علاقة العولمة بالسيادة. فالعولمة هي مجموعة عمليات تُغطي أنحاء العالم. وهي، في الدرجة الأولى، عولمة الإنتاج والتبادل في ظل تنامي الابتكارات التكنولوجية واشتداد المنافسة بين الدول الرأسمالية الكبرى. وهذه المنافسة أدت إلى إضعاف دول العالم الثالث، العاجزة عن المنافسة. ولهذا ساد الاعتقاد بأن العولمة ليست سوى تطبيق للنظرية الداروينية (نظرية البقاء للأصلح).

والعولمة ليست نظاماً اقتصادياً فحسب، وإنما هي أيضاً نظام عام يمتد إلى جميع مجالات الحياة (السياسية والاجتماعية والثقافية والإعلامية...). فالنمو أو التوسع الاقتصادي الرأسمالي الذي يتطلب وجود أسواق حرة يتطلب كذلك وجود أنظمة سياسية وأشكالاً معينة من الحكم تتلاءم وتنسجم مع حركة النمو أو التوسع الرأسمالي.

وللعولمة أدوات ومؤسسات وقيم وفواعل. فعلى الصعيد الاقتصادي، مثلاً، هناك ثلاث مؤسسات دولية كبرى تقوم بإرساء

القواعد الهيكلية والبُنى التحتية للعولمة: الأولى هي **منظمة التجارة العالمية** التي تهدف إلى تحويل الاقتصادات المحلية، المنغلقة على ذاتها، إلى اقتصادات مفتوحة ومنخرطة فعلياً في الاقتصاد العالمي.

والثانية هي **صندوق النقد الدولي** الذي يُسهم في دعم اتجاهات العولمة عن طريق تحقيق الثبات والاستقرار في أسعار الصرف، وتصحيح الاختلال في موازين المدفوعات للدول الأعضاء، وإسداء المشورة إليها حول أنجع الوسائل لعلاج مشكلاتها النقدية.

والثالثة هي **البنك الدولي** الذي يضم ثلاث مجموعات: البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والرابطة الدولية للتنمية، ومؤسسة التمويل الدولية. وجميعها تعمل على تشجيع الاستثمارات وتقديم القروض.

وهناك، على صعيد الاتصالات والمعلومات، فواعل وعوامل ذات قوة تأثيرية هائلة تدعم العولمة، أهمها: شبكة الإنترنت، والتجارة الإلكترونية، والمنظمات الكبرى غير الحكومية، والثورة في وسائل الاتصال.

واتساع أهمية هذه العوامل يجعلنا ندرك مدى تأثير العولمة في مفهوم السيادة. فالعولمة تهدف إلى وضع الشيء على مستوى عالمي، أي نقله من المحدود (بحدود الدولة القومية) المراقَب (من قبل السلطات الوطنية) إلى فضاء اللامحدود (تجاوز حدود الدولة القومية) الذي ينأى عن كل مراقبة محلية.

وهكذا نرى أن من أهم نتائج العولمة انحسار قوة الدولة، وخاصة في الدول الأقل نمواً، وأن العلاقات الدولية في ظل العولمة أصبحت تتشكل حول محورين: الاعتماد المتبادل بين الدول الكبرى بهدف تحقيق مصالحها المشتركة، وخاصة في المجال الاقتصادي، وتبعية

الدول النامية للدول القوية بسبب عجزها عن المنافسة وتوفير الحاجات لمواطنيها. وبذلك غدت الشركات متعددة الجنسية والمنظمات الدولية غير الحكومية الوسيلة الأفعل لتحقيق الاتصالات، ونقل البضائع، والتملّص من القيود، واحتواء الدولة وتسخيرها لخدمتها.

والمتغيرات التي صاحبت ظاهرة العولمة أدت إلى نتيجتين: **الأولى** هي إعادة تشكيل موازين القوى في النظام الدولي، وترجيح أوزان القوة الاقتصادية والعلمية والتقنية على حساب سائر القوى. **والثانية** هي إعادة ترتيب الأولويات على جدول أعمال النظام الدولي، فالقضايا التقليدية التي كانت تشغل الأذهان وتُربك العلاقات الدولية (مثل الحرب الباردة، وعدم الانحياز، والصراع بين الشرق والغرب، والحروب الإقليمية...) تراجعت أمام القضايا الجديدة الملحّة التي باتت تتطلب جهوداً جماعية جبارة لمواجهة مخاطرها (مثل مشكلات التلوث البيئي، والتصحّر، وقلة مياه الشفة، والإرهاب الدولي، وأسلحة الدمار الشامل، وحماية حقوق الإنسان...).

وهذه المتغيّرات أسفرت، في ظلّ العولمة، عن وجود علاقة طرديّة بينها وبين تقلّص فكرة السيادة الوطنية والتقليل من شأنها. وقد تجلّى ذلك في عدة نتائج سلبية، نذكر منها:

١ ـ تهميش الهوية والشخصية والثقافة الوطنية من خلال نشر أفكار كونية أفرزت حالة من الاغتراب بين المواطن وتراثه الثقافي والحضاري.

٢ ـ قيام تكتلات إقليمية ضخمة كان من نتائجها تخلّي الدولة عن جزء من صلاحياتها لصالح الكيانات غير القومية.

٣ ـ إنهاء احتكار الدولة، بفعل ثورة الاتصالات، للمعلومة التي

أصبح من السهل الحصول عليها من مصادر خارجية متعددة.

٤ ـ إلغاء الخطوط الفاصلة بين الشأن الداخلي والشأن الخارجي، أي بين مسؤولية الدولة ومسؤولية المجتمع الدولي. وقد حدث ذلك نتيجةً لعدم القبول بفكرة السيادة المطلقة، ولتدخّل المجتمع الدولي في أمور كانت في الماضي من صلب السلطان الداخلي للدولة. والمؤسف أن دولاً كبرى، بزعامة الولايات المتحدة، استغلّت هذا التطوّر الذي طرأ على مفهوم السيادة وتذرّعت بحق التدخل الإنساني ومارسته، منفردةً ودون مبرر وبشكل تعسّفي، لخدمة مآربها الاستعمارية.

٥ ـ تحميل الدولة مسؤولية دولية مباشرة عن أفعالها المشروعة التي قامت بها وفقاً لمبدأ السيادة، وفي نطاقها الإقليمي، إذا ترتب عليها ضرر للغير. فعندما تُحرِق مساحات شاسعة من غاباتها، أو تُلقي نفايات من مجرى مائي ودولي يمرّ في أراضيها، أو تُجري تجارب كيماوية أو نووية قرب حدود جيرانها، يصبح من حق الدول المتضرّرة مقاضاتها واعتبار تصرّفها عملاً يُخلّ بالتوازن البيئي أو يضرّ بالصحة العامة.

٦ ـ ظهور مؤسسات عسكرية ذات صبغة عالمية، مثل حلف الأطلسي، تعتنق مفهوماً خاصاً للاستراتيجية وتمنح قواتها، دون تفويض من الأمم المتحدة ودون مسوّغات، الحقّ في العمل واستعمال السلاح في أي مكان من العالم. وهذا ما أقدم عليه، بضغط من الإدارة الأميركيّة، حلف الأطلسي الذي ارتكب المجازر والموبقات في البلقان وأفغانستان.

٧ ـ تقليص صلاحيات الدولة في مجال التقنين (أي وضع

التشريعات القانونية لضبط سلوك الأفراد وتنظيم المعاملات). فقد برزت جهات ومصادر منافسة لسلطة الدولة في هذا المجال. فالشركات متعددة الجنسيات تسعى لتنظيم حركة التجارة الدولية بالاتفاقات بدلاً من القوانين الوطنية. وازدهار مؤسسات التحكيم، الدولية والإقليمية، عزّز دور القضاء الخاص القادر على الفصل في المنازعات بعيداً عن القوانين الوطنية.

٨ ــ ظهور قوانين عابرة للحدود، أي ذات تأثير غير إقليمي، مثل القوانين التي تصدرها الولايات المتحدة وتمنع بموجبها وصول بعض المنتجات الاستراتيجية إلى الدول المناهضة لها، أو تضع بموجبها حركات وطنية على القائمة السوداء، بدعوى الإرهاب، وتُجبر حلفاءها والتابعين لها على مقاطعتها أو الزجّ بأعضائها في السجون دون محاكمة.

ثانياً ــ تقييد مبدأ حرية البحر العالي:

البحر العالي أو العام لا يدخل في ملكية أحد ولا يخضع لسيادة دولة. وللجميع، دولاً وأفراداً، حق الانتفاع الحر به على السواء. فالبحر العام يُعتبر مالاً مخصصاً للانتفاع العام المشترك Res communis usus، وليس مالاً مشتركاً أو مباحاً Res nulius، وذلك لأن اعتباره مالاً مباحاً يستتبع إمكان تملكه عن طريق الاستيلاء، واعتباره مالاً مشتركاً يستتبع إدخاله في الملكية المشتركة للدول[1].

ومبدأ الحرية هو من أهم المبادىء التي تسود وضع البحار العامة، غير أن هذا المبدأ لم يستقر كقاعدة من قواعد القانون الدولي

---

(١) راجع كتاب د. علي صادق أبو هيف: **القانون الدولي العام**. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٩، ص ٣٥٦.

العام إلاّ في منتصف القرن التاسع عشر، فقبله كانت الدول البحرية الكبرى تدّعي السيادة على أجزاء من البحار المحيطة بسواحلها، وأحياناً على مناطق بحرية نائية عن هذه السواحل. وقد ترتّب على هذا الادعاء نتائج خطيرة أضرّت بالملاحة البحرية وعرقلت حرية الاتصال بين الشعوب.

وأثار هذا الوضع اهتمام رجال القانون، فناصر البعض مبدأ الحرية وعارضه البعض الآخر. ولكن هذا المبدأ هو الذي ساد في النهاية وحظي بتأييد الفقهاء والدول وأصبح جزءاً من القانون الوضعي المكرس في اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢. فالمادة /٨٩/ من هذه الاتفاقية تنص على أنه «لا يجوز لأية دولة، شرعاً، أن تدّعي إخضاع أيّ جزء من البحر العالي لسيادتها».

وينطوي مبدأ حرية البحر العام على مجموعة من الحريات: حرية الملاحة، والصيد، وإرساء الأنابيب في القاع، والطيران فوق البحار العامة. وأضافت اتفاقية العام ١٩٨٢ إليها: حرية البحث العلمي، وحرية إقامة جزر اصطناعية.

غير أن المبدأ تعرّض، بسبب اتساع التقدم التكنولوجي، لبعض القيود، ومنها: مكافحة التلوث في البحار العامة، وتنظيم الاستعمال العسكري لهذه البحار، وتقييد استغلال الموارد الطبيعية في بعض المناطق البحرية، كالجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الاستئثارية (أو الحصرية).

ثالثاً ـ تقييد بعض حقوق الإنسان:

تضاعف الاهتمام، في الآونة الأخيرة، بحقوق الإنسان وحرياته

الأساسية التي لم تعد، كما كانت في الماضي، مسألة فردية تُعالج في نطاق القوانين والأنظمة الداخلية، بل أصبحت قضية عالمية وهمّاً إنسانياً.

ومرت مسيرة هذه الحقوق والحريات بمراحل كان آخرها وأهمها مرحلة المواثيق والإعلانات والاتفاقيات الدولية والإقليمية التي ارتقت بها إلى أسمى المراتب وجعلت رعايتها وحمايتها من مهمات المجتمع الدولي.

وكانت الدول في الماضي تعتبر حقوق الإنسان مسألة داخلية تخضع لسيادتها. وعندما صدر «**الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**» عن الأمم المتحدة، في العام ١٩٤٨، اعتبره البعض توصيةً وجرّده من الصفة الإلزامية[1]. وبُذلت جهود بعد ذلك أفضت إلى إدخال صفة الإلزام على تلك الحقوق. وعمد بعض المنظمات الدولية والإقليمية والفنية إلى إصدار اتفاقيات حول حقوق الإنسان تتّسم بالإلزام. وطبيعة هذه الاتفاقيات جعل الفقه الدولي يُقرّ بوجود قواعد آمرة في ميدان الحقوق والحريات. ولم تتخلّف محكمة العدل الدولية عن هذا الاتجاه فأقرت في العديد من أحكامها بوجود هذه القواعد.

وعلى الرغم من وجود ضمانات، على الصعيدين الوطني والدولي، لحماية حقوق الإنسان، فإن التقدم التكنولوجي بات يشكل مصدراً للخطورة عليها. وهذا يعني أنه لم يعد في وسع هذه

---

(١) M. Virally, «La valeur juridique des recommandations des organisations internationales», A.F.D.I., 1956, pp. 66 - 96.

وراجع كذلك ما كتبه د. محمد سامي عبد الحميد حول القيمة القانونية للقرارات الدولية، في **المجلة المصرية للقانون الدولي**، للعام ١٩٦٨، ص ١١٩ ـ ١٣٨.

الضمانات تلافي تأثير هذا التقدم في تقييد حقوق الإنسان، وخصوصاً في مجال حماية الحريات العامة[1].

وتطالعنا مظاهر هذا التأثير في أمور عديدة، نذكر منها: التنصّت أو استراق السمع، واستخدام أجهزة التصوير الحديثة والحاسوب لممارسة الضغوط والتأثير في حرية الإنسان، واللجوء إلى فض الرسائل البريدية والبرقية، وانتهاك سرية المراسلات والاتصالات، وعمليات غسل الدماغ...

رابعاً ـ تقليص دور البعثات الدبلوماسية:

تقوم العلاقات الدبلوماسية على أساس التبادل (أو التعامل بالتبادل) بين الدول. وظلت هذه العلاقات تخضع للقواعد العرفية قروناً طويلة. وجرت محاولة جادة في العام ١٨١٥ (مؤتمر فيينا) لوضع لائحة بتنظيم التمثيل الدبلوماسي، ولكنها لم تُكلل بالنجاح المنشود. وبذلت عصبة الأمم جهوداً لتقنين الأعراف في الحقل الدبلوماسي، فلم تُكلل بالنجاح كذلك. وكان النجاح من نصيب الأمم المتحدة التي تمكنت من إنجاز المهمة بوضع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في ١٨/ ٤/ ١٩٦١، ثم اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في ٢٤/ ٤/ ١٩٦٣.

وأجملت المادة الثالثة من الاتفاقية الأولى مهام البعثات الدبلوماسية بتمثيل الدولة المعتمدة، وحماية مصالحها ومصالح

(١) د. مصطفى سلامة حسين: **التأثير المتبادل بين التقدم العلمي والتكنولوجي والقانون الدولي العام**. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٩٠. ص ٤٨. وكذلك د. مبدر لويس: **أثر التطور التكنولوجي على الحريات العامة**. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٣. ص ٤٧٧.

رعاياها لدى الدولة المعتمدة لديها، والتفاوض مع هذه الدولة، والتعرف إلى الأحداث والتطورات فيها ورفع تقارير بذلك، وتشجيع العلاقات وتنميتها بين الدولتين.

وكل مطّلع على أوضاع البعثات الدبلوماسية اليوم يلاحظ أن هذه البعثات لم تعد، كما كانت خلال قرون، الأداة الوحيدة لتأمين المعلومات والمفاوضات والاتصالات بين الدول. لقد تعرّضت، في العقود الأخيرة، إلى أمرين أفضيا إلى تقليص دورها: تمثَّلَ الأولُ في ازدياد الاعتماد على البعثات الخاصة أو العارضة أو الموقتة التي يقوم بها رؤساء الدول والحكومات والوزراء والخبراء والمنتدبون لإنجاز مهام خاصة. وتمثَّلَ الثاني في التقدم التكنولوجي الذي أسفر عن نسف الكثير من اختصاصات البعثات الدبلوماسية، أو عن تجيير قسم كبير من مهامها لأجهزة أخرى.

فوسائل المواصلات الحديثة سهّلت عمليات تنقّل المسؤولين بين الدول وإجراء المفاوضات مباشرةً مع المسؤولين فيها. وكثرة المؤتمرات الدولية وفّرت للمسؤولين فرصة الالتقاء والتفاوض والاستغناء تقريباً عن دور المبعوث الدبلوماسي. وتقدّم وسائل الأعلام وضع الأخبار في متناول الحكومة قبل ورود تقارير المبعوثين. ووجود خطوط هاتف مباشر بين المسؤولين يُغنيهم عن تلك التقارير.

وهكذا نرى أن دور البعثات الدبلوماسية أخذ يتضاءل وأن هناك أجهزة أخرى تابعة للدول تقوم، من الناحية العملية، بمباشرة معظم اختصاصات هذه البعثات، حتى قيل عنها إنها كادت تصبح جهازاً للتشريفات[1].

---

(١) راجع كتاب محمد سامي عبد الحميد، ومصطفى سلامة حسين. المرجع المذكور. ص ٢٣٩ ـ ٢٤٠.

خامساً ـ تقييد حرية استخدام القوة:

كان للدولة في الماضي مطلق الحق في اللجوء إلى القوة للدفاع عن نفسها أو مصالحها. وفي اتفاقيّتيْ لاهاي لعاميْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، جرت محاولة لفرض بعض القيود على استعمال السلاح وتحريم بعض الأسلحة. وجاءت الأمم المتحدة تُحرّم في ميثاقها كل استعمال للقوة وكل تهديد باستعمالها، باستثناء حالة الدفاع المشروع عن النفس (المادة /٥١/ من الميثاق)، وحالة اتخاذ مجلس الأمن (أو الجمعية العامة عندما تحل محلّه) إجراءات قمعية، طبقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق (حالات تهديد السلم، أو الإخلال به، أو وقوع العدوان).

والرغبة في حظر استخدام القوة تزامنت مع الرغبة في تحريم التسلّح أو، على الأقل، الحدّ من غلوائه وخفض نفقاته ومراقبة إنتاجه. وبعد قيام الأمم المتحدة وُقّعت اتفاقيات جنيف الأربع للعام ١٩٤٩ للحد من التسلح ومراعاة الجوانب الإنسانية في الحروب والنزاعات المسلحة. وبعد سنوات أُبرمت اتفاقيات دولية، ثنائية وجماعية، للحد من الأسلحة النووية والكيماوية والجرثومية، أو لحظر استعمالها أو تجربتها في بعض المناطق والأقاليم[١].

ومع أن استخدام القوة لم يختف من مسرح العلاقات الدولية فالملاحظ أن استخدامها خضع لكثير من القيود، على الأقل بين

(١) راجع دراستين قيّمتين حول حظر التجارب النووية للأستاذ G. Fischer:

- L'interdiction particielle des essais nucléaires, A.F.D.I., 1963, pp. 3 - 34.

- La non - prolifération des armes nucléaires, L.G.D.J., Paris 1969.

الكبار، بفضل التطور الهائل الذي بلغته التكنولوجيا، وبسبب فكرة التدمير الرهيب الذي يمكن أن ينتج من استعمالها.

***

القسم الثالث: دور التكنولوجيا في تطوير بعض القواعد الدولية

تتأثر القاعدة القانونية (والقانون الدولي العام مجموعة قواعد) بالمحيط والظروف التي تعمل فيها، وبالمتغيرات التي تحدث فيها أو تنتج منها. ومن هذه المتغيرات التقدم التكنولوجي الذي أسهم في توسيع نطاق القانون الدولي العام من جهة، واستحداث مفاهيم قانونية جديدة من جهة ثانية.

أولاً ـ الإسهام في توسيع نطاق القانون الدولي العام:

بقي القانون الدولي العام التقليدي فترةً طويلةً من الزمن يهتم بالعلاقات التي تقوم بين الدول ويحاول وضع قواعد لضبط سلوكها وكيفية تعاملها مع الغير. وعندما ظهرت المنظمات الدولية واتسع نشاطها أبدى اهتماماً مماثلاً وقام بمحاولات لتنسيق العلاقات فيما بينها والعلاقات بينها وبين الدول الأعضاء فيها. ولكن التقدّم العلمي أدى إلى ظهور كيانات وتجمّعات غير الدول وغير المنظمات، فاستدعى ذلك تطعيم القانون الدولي باتجاهات وقواعد جديدة لمواكبة هذا التطور.

وتتجلى هذه العملية في التأثير الذي تمارسه الشركات الخاصة (كالشركات متعددة الجنسية) والمنظمات غير الحكومية على الصعيد

العالمي. فهذه الهيئات تبذل جهوداً في مجال تطوير التكنولوجيا واستخدامها (تطوير صناعة الطيران والسفن والمركبات الفضائية والأقمار الصناعية والاتصالات الدولية ووسائل الأعلام). ونشاطها يشمل عدة دول ويؤثر في القواعد التي تحكم العلاقات الدولية. وخوّلها تفوّقها في هذا المجال الدخولَ في علاقات قانونية مع الدول عن طريق إبرام عقود دولية. وهذه العقود تُبرم بين شركات ودول، لا بين دول. وإخضاعها لقواعد القانون الدولي يستدعي تطوير هذه القواعد لتستوعب الظاهرة الجديدة (إبرام عقود بين شركة ودولة).

ونذكر على سبيل المثال مسألة التلوّث التي أصبحت كابوساً عالمياً. وبما أن الشركات التي تحقق المنجزات العلمية مؤهلة أكثر من غيرها لمعرفة أسباب أضرار التلوّث وأحجامها وآثارها، فقد لجأت (وهي شركات خاصة، مثل شركات النفط والغاز) إلى إبرام عقود وإنشاء جهاز خاص لمواجهة التلوث والتعويض عن الأضرار، فسدّت بذلك ثغرةً في بناء القانون الدولي العام. لقد أصبح بإمكان الدولة المتضررة، بفضل اتفاق خاص ليست هي طرفاً فيه، أن تطالب بحقوقٍ (التعويض عن الأضرار) من هيئات خاصة أبرمت هذه التعهّدات. فنحن هنا أمام نوع من الاشتراط المعكوس لمصلحة الغير.

ثانياً ـ الإسهام في استحداث مفاهيم قانونية جديدة:

لقد أسفر التقدُّم التكنولوجي عن ظهور مفاهيم قانونية جديدة. وهناك عدة أمور كان لها الفضل في استحداث بعض هذه المفاهيم. ويمكننا الإشارة إلى أهمها، باعتبارها نماذج ذات مغزى.

ولعل الأمر الأهم هو موضوع المسؤولية الدولية في عصر

التكنولوجيا المتطوّرة. إن هنالك شروطاً ثلاثة لقيام هذه المسؤولية: وجود ضرر، ناجم عن عمل غير مشروع، ارتكبته دولة معيّنة. وتنتفي المسؤولية إذا كان الضرر نتيجة قوة قاهرة، أو خطأ ارتكبته الدولة التي أصابها الضرر.

وفي عصر التفجيرات النووية وما أفرزته من أضرار جسيمة تجاوزت حدود الدولة التي تستخدمها، تضاعفت أهمية تلك المسؤولية، فراح رجال القانون يطالبون بتطوير قواعدها حتى لا تقف القواعد التقليدية عقبة في سبيل حصول من تصيبهم هذه الأضرار على التعويض العادل[١]. فالمفهوم التقليدي للمسؤولية لم يعد قادراً على التلاؤم مع الآثار والأضرار التي تسبّبها الثورة العلمية الحديثة، لأن الأضرار أصبحت خطيرة وشاملة، وإثبات الضرر أصبح صعباً، واستخدام التكنولوجيا أصبح مشروعاً[٢].

إن الأضرار النووية قد تحدث دون أن يكون بالإمكان نسبة أي خطأ إلى الدولة المسؤولة عن المشروع النووي. وهذه الأضرار قد لا تكون مباشرة وفورية، فظهور آثارها قد يتأخر لأشهر أو أعوام. بل قد تنتقل آثارها من جيل إلى جيل عن طريق الوراثة، فيصعب عندها إثبات رابطة السببية بين الضرر والفعل. فهل يجوز حرمان المتضرِّر من أي تعويض؟

---

(١) حول موضوع المسؤولية وأضرار الطاقة النووية، راجع كتاب د. سمير محمد فاضل: **المسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن استخدام الطاقة النووية وقت السلم**. عالم الكتب. القاهرة ١٩٧٦. وراجع كذلك دراسته عن: **تطوير قواعد المسؤولية الدولية لتتلاءم مع الطبيعة الخاصة للضرر النووي**. في المجلة المصرية للقانون الدولي، للعام ١٩٨٠.

(٢) راجع حول الموضوع دراسة قيمة للأستاذ:

P.M. Dupuy, «Le fait générateur de la responsabilité internationale», RCADI, 1984, V.

والنشاط الناجم عن استخدام الوسائل العلمية المتطوِّرة، والمسبِّب للضرر، قد يكون مشروعاً. وإذا كانت الاتفاقيات الدولية قد حظرت إجراء التجارب النووية في أمكنة معينة، فإنها سمحت بإجرائها في باطن الأرض. ويعتبر استخدام الطاقة النووية في الأغراض السلمية عملاً مشروعاً. ولا يُنكر أحد مشروعية ارتياد الفضاء أو استعمال السفن النفطية العملاقة. وقد تتسبَّب هذه الأجهزة التكنولوجية، عند استعمالها، في إحداث ضرر للبشر. فمن يتحمل المسؤولية في هذه الحالة؟ وما هو أساس هذه المسؤولية؟

لقد ظهر في الفقه الدولي اتجاه يستند إلى **نظرية المخاطر** Théorie du risque، ويُحمّل المسؤولية الدولية للدولة التي يصدر عنها فعل ينطوي على خطورة جسيمة تترتّب عليها أضرارٌ لدولة أو أكثر، ولو كان الفعل بحد ذاته تصرُّفاً مشروعاً[1]. وأساس هذه المسؤولية يعتمد على عدة اعتبارات إنسانية، مثل مبدأ العدالة، ومبدأ المساواة أمام الأعباء، ومبدأ التوازن في التضامن.

وهناك اتفاقيات دولية مهمّة أخذت بهذا الاتجاه ونصَّت بوضوح على قيام المسؤولية بمجرد وقوع الضرر، ودون الحاجة إلى إثبات وجود فعل غير مشروع. ونذكر، على سبيل المثال، اتفاقية العام ١٩٦٩، المتعلّقة بالتلوُّث الناتج عن استغلال الموارد المعدنية في قاع البحار، واتفاقية العام ١٩٧٢، المتعلّقة بالمسؤولية عن الأضرار التي تسبّبها أجسام تدور في الفضاء.

---

(١) ناقش د. محمد سامي عبد الحميد أطروحة دكتوراه في الحقوق، في جامعة باريس، في العام ١٩٦٤، بعنوان:

Les perspectives d'une responsabilité internationale sans acte illicite.

وناقش د. جوزف معلوف، كذلك أطروحة دكتوراه في الحقوق، في الجامعة اللبنانية، في العام ١٩٨٦، بعنوان: **فكرة القبول بالمخاطر والمسؤولية المدنية.**

والمسؤولية عن المخاطر لم تعد، في القانون والممارسة، تقتصر على الأفعال الصادرة عن الدول، بل امتدّت لتشمل الأفراد. فالاتفاقيات حول تلوّث البحار تُلقي بالمسؤولية على صاحب السفينة، أو مستثمر منشآت التعدين، بغض النظر عن أي إخلال بأحكام القانوني الدولي.

ويُذكّرنا هذا المنحى بالمبادىء التي أقرّتها الاتفاقيات الدولية حول الإبادة الجماعية، وكرّستها الاتفاقيات التي أنشأت محاكم دولية لمعاقبة كبار مجرمي الحرب. فقد دوّلت هذه الاتفاقيات مسؤولية الأشخاص عن ارتكاب الجرائم التي يعاقب عليها القانون الدولي. ويُعتبر تدويل المسؤولية الفردية (أي تحميل الفرد مسؤولية دولية) أول اختراق لبعض المبادىء التقليدية، مثل مبدأ سيادة الدولة، ومبدأ عدم التدخل في صميم سلطانها الداخلي.

وهنالك، بالإضافة إلى موضوع المسؤولية الدولية، موضوع آخر أحدث تطوراً في القانون الدولي بفضل إنجازات التكنولوجيا، وهو موضوع **تراث الإنسانية المشترك**.

فقد ساعدت الثورة التكنولوجية، منذ السبعينات من القرن العشرين، على استخراج المعادن من أعماق بحرية تصل إلى /١٥/ كلم. ولكن الدول التي تملك أحدث الوسائل التكنولوجية هي التي استطاعت وحدها اكتشاف الثروات البحرية واستغلالها. وأثار التسابق على استغلال هذه الثروات اهتمام الدول النامية، فدعت إلى وضع نظام قانوني للمنطقة التي تقع خارج حدود الولاية الوطنية للدول الساحلية، وإلى وجوب تسخير التقدم التكنولوجي، في هذا المجال، لأغراض التنمية في العالم، وخصوصاً لتنمية الدول الفقيرة.

وطرح الأمر على الأمم المتحدة وظهر مصطلح «**تراث الإنسانية المشترك**» لأول مرة في العام ١٩٦٧. وأصدرت الجمعية العامة عدة قرارات عزّزت هذا المفهوم، لعل أهمها «**إعلان المبادىء التي تحكم قاع البحار والمحيطات وباطن أرضها، خارج حدود الولاية الوطنية**»، وهو قرار صدر عنها في ١٧/١٢/١٩٧٠. وجاءت اتفاقية قانون البحار، في العام ١٩٨٢، تكرّس هذا المفهوم وتُدخله في صلب القانون الدولي المعاصر(١).

واعتبر قرار الجمعية العامة أن قاع البحار والمحيطات وباطن أرضها والمواد الموجودة في هذه المنطقة تشكل تراثاً مشتركاً للإنسانية. ولتحديد مفهوم هذا التراث تضمن القرار أربعة مبادىء: **الأول** مبدأ عدم جواز تملك المنطقة. **والثاني** مبدأ الاستخدام السلمي للمنطقة. **والثالث** مبدأ المساواة بين الدول في الوصول إلى موارد المنطقة والإفادة منها، مع مراعاة خاصة لمصالح الدول النامية وحاجاتها. **والرابع** مبدأ النظام الدولي للمنطقة. وقد تمَّ التوصُّل إليه بمقتضى معاهدة دولية وتضمّن إقامة جهاز دولي مناسب لتنفيذ أحكامه، أطلق عليه اسم: «السلطة».

---

(١) راجع دراسة د. محمد يوسف علوان: **النظام القانوني لقاع البحار والمحيطات وباطن أرضها خارج حدود الولاية الوطنية**. في المجلة المصرية للقانون الدولي، للعام ١٩٨٥.

وراجع كذلك:

- Robert A. Goldwin, «Le droit de la mer: sens commun contre (patrimoine commun)», R.G.D.I.P., 1985/3, pp. 719 - 739.
- A.C. Kiss, «La notion de patrimoine commun de l'humanité», RCADI, 1982, II, p. 198 et s.
- La société française pour le droit international, Le fonds des mers: aspects juridiques, biologiques et géologiques. A. Colin, Paris, 1971.

وأضفتْ اتفاقية قانون البحار الصفة الشمولية في الزمان والمكان على فكرة «**التراث الإنساني المشترك**». وهذا يعني أن جميع شعوب العالم تشترك في هذا التراث، لا فرق في ذلك بين شعوب صدّقت على الاتفاقية أم لم تصدق، وبين شعوب تنتمي إلى دول مستقلة أو تعيش في أقاليم لم تنل الاستقلال بعد. ولهذا سمحت الاتفاقية لأقاليم تتمتع بالحكم الذاتي بالتوقيع عليها أو الانضمام إليها (المواد ٣٠٥ ـ ٣٠٧). وعندما يصبح أحد هذه الكيانات طرفاً في الاتفاقية يكتسب تلقائياً العضوية في «السلطة» الدولية لقاع البحار، التي تؤمّن تقاسم الفوائد المالية والاقتصادية بالعدل والقسطاس (المادة ١٤٠).

وما يسترعي الانتباه في الاتفاقية أن الإنسانية التي تتحدث عنها لا تقتصر على الجيل الحالي من البشر، بل تشمل كذلك الأجيال القادمة. وبهذا المفهوم المبتكر للتراث المشترك تكون الاتفاقية قد أسهمت في إضافة شخص جديد إلى أشخاص القانون الدولي (الدول والمنظمات الدولية).

والخلاصة أن فكرة التراث المشترك للإنسانية تنطوي على تطوّر مهمّ ورائع للقانون الدولي. فالإنسانية أصبحت من الأشخاص الدوليين، واستغلال موارد قاع البحار أصبح يتم بموافقة المجتمع البشري ولصالحه. وبذلك يكون التقدّم التكنولوجي قد أسهم في تطوير قواعد القانون الدولي العام.

***

وهكذا نرى أن العوامل والتطوّرات التكنولوجية المتلاحقة قد أحدثت تغييراً مهماً في كثيرٍ من المفاهيم والأسس والمبادىء التي قام عليها القانون الدولي منذ قرون. فهل امتدَّ هذا التغيير إلى أساس الإلزام في هذا القانون؟

الفصل الرابع

أساس الإلزام في القانون الدولي العام

إن الدولة أو الهيئة الحاكمة في مجتمع سياسي معيّن هي التي تسنّ القوانين الوطنية وتفرضها على المواطنين وتعاقب المخالفين. فمن يفرض قواعد القانون الدولي العام على الدول المتساوية في الحقوق التي لا تخضع لسلطان أعلى من سلطانها؟ ما هو أساس القانون الدولي العام؟ من يسبغ على قواعده صفة الإلزامية؟ من أين تستمدّ قواعده صفتها الإلزامية[1].

إن البحث في أساس الإلزام في القانون الدولي العام كان موضع دراسات واسعة ومناقشات نظرية كثيرة. وقد بذل بعض الفقهاء جهوداً حميدة لتشييد النظام القانوني الدولي على أسس قوية وتفسير إلزام الدول بقواعده. فلهذه القواعد قوة إلزامية تستمدها من أساس معيّن. ولكن ما هو هذا الأساس؟ إن للفقهاء في تعيين هذا الأساس مذهبين رئيسيين:

ـ مذهباً يقيم القانون الدولي العام على أساس من إرادة الدول، ويُسمّى **المذهب الوضعي أو الإرادي** Le Volontarisme.

(١) J. L. Brierly, «Le fondement du caractère obligatoire du droit international», RCADI, 1928, p. 467 - 552.

ـ ومذهباً يجرّد هذا القانون من صفته القانونية ويجد له أسساً في عوامل خارجية ومستقلّة عن إرادة الدول، ويسمّى **المذهب الموضوعي** L'objectivisme.

وقبل شرح المذهبين ينبغي لنا أن نلاحظ أن الحلول التي يقترحها أنصار المذهبين ترتبط، إلى حدّ ما، بموقفهم من العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الوطني. فالمذهب الإرادي، أي المذهب الذي يُرسي أساس القانون الدولي العام على إرادة الدول ورضاها، يقود إلى نظرية ثنائية القانونين، في حين أن المذهب الموضوعي، أي المذهب الذي يبحث عن أساس القانون الدولي خارج إرادة الدول، يُفضي إلى نظرية وحدة القانونين.

❋ ❋ ❋

القسم الأول: المذهب الوضعي أو الإرادي

يُطلق على مجموعة النظريات التي تبني القانون الدولي العام وتؤسّسه على إرادة الدول اسم: «المذهب الإرادي». وهو يقوم، في خطوطه العامة، على نظرية العقد الاجتماعي التي انتشرت منذ القرن السابع عشر واعتبرت أن القانون هو رغبة عامة تعبّر عنها الجماعة التي تعيش في مجتمع سياسي معيّن. فالقانون يستند قبل كل شيء إلى إرادة هذه الجماعة. وإرادة الجماعة هي أساس الإلزام الذي يتّصف به القانون.

وما يُطبق في المجتمع البشري الضيق يمكن أن يطبّق في المجتمع البشري الواسع. وكما أن القوانين الداخلية في دولةٍ ما تحكم وتنسّق العلاقات بين الأفراد، فإن القوانين الدولية يمكن أن تكون أيضاً أداة

تنظيم وتنسيق في المجال الدولي. وإذا كان إصدار القانون في الدولة يتوقف على إرادة المواطنين، فإن إصدار القوانين في المجتمع الدولي يتوقف أيضاً على إرادة الدول. فالدول، إذن، كالأفراد تستطيع بمجرد إرادتها أن تُبرم المعاهدات وتُوقّع القوانين وتُلزم نفسها بها. إن الإرادة الإنسانية، في رأي هذا المذهب، هي التي تخلق القانون وهي التي تخضع له برضاها.

والمذهب الإرادي قام، في الدرجة الأولى، على أكتاف الفقهاء الألمان، فاعتبر هيجل[1]، مثلاً، أن القانون الدولي هو وليد الاتفاقات التي تعقدها الدول بملء إرادتها ووفقاً لمصالحها.

وأنصار المذهب الإرادي اتّجهوا في العصر الحديث ثلاثة اتجاهات في تطبيقهم لفكرة الإرادة في القانون الدولي: اتجاه يسند أساس الإلزام في القواعد الدولية إلى إرادة دولة واحدة، واتجاه يسنده إلى إرادات دول مشتركة، واتجاه يسنده إلى مبدأ «العقد شريعة المتعاقدين».

أولاً ـ نظرية الإرادة المنفردة، أو نظرية التقييد الذاتي للإرادة:

شرح هذه النظرية الفقيه الألماني جورج يلينك G. Jellinek (١٨٥١ ـ ١٩١١) في كتاب له ظهر في العام ١٨٨٠، وأطلق عليها اسم «**التقييد الذاتي**». ومؤداها أن الدولة ذات السيادة لا تستطيع أن تخضع لإرادة أسمى من إرادتها لأنها تفقد عند ذلك كيانها

(١) هيجل Hegel (١٧٧٠ ـ ١٨٣١) فيلسوف ألماني قال إن الفكرة تتطور جدلياً على مراحل تبدأ بالإثبات ثم النقض ثم الخلاصة.

واعتبارها. ولكنها تستطيع أن تقيّد إرادتها بنفسها استناداً إلى سلطانها. فالدولة إذا أرادت أن تنشيء علاقات مع الدول الأخرى، قيّدت نفسها بقواعد القانون الدولي العام. ولكن تقيّدها هذا يرجع إلى محض إرادتها. فالقانون الدولي العام الذي تلتزم الدولة به يستمدّ صفته الإلزامية من إرادتها المنفردة. وقد وجهت إلى هذه النظرية انتقادات عديدة، أهمّها اثنان:

١ ـ تعتبر هذه النظرية أن القانون يستمدّ صفة الإلزامية من إرادة الدولة التي ترضى الخضوع له. ولكن ذلك لا يتفق والمبادىء القانونية، لأن مهمة القانون الأساسية هي تقييد هذه الإرادة ذاتها.

٢ ـ إذا كان الالتزام بالقانون مرجعه إرادة الدولة وحدها، فمعنى ذلك أن الدولة تستطيع، متى أرادت، أن تتحلّل منه وتعلن عزمها على عدم الخضوع له. وفي ذلك هدم لفكرة القانون الدولي العام.

ولتجنّب هذه الأخطاء أو العيوب نادى البعض بنظرية الإرادات المشتركة.

ثانياً ـ نظرية الإرادات المشتركة:

نادى بهذه النظرية الفقيه الألماني تريبيل Triepel (١٨٦٨ ـ ١٩٤٦)، وشرحها في كتاب له نشر في العام ١٨٩٩، ثم في محاضرة ألقاها في العام ١٩٢٣، في مجمع لاهاي، عن **«الصلات بين القانون الداخلي والقانون الدولي»**.

يرى هذا الفقيه أن كلاًّ من القانونين الداخلي والدولي مستقلّ عن الآخر من حيث المصدر والغرض. فالقانون الداخلي ينشأ عن إرادة دولة واحدة، بينما ينشأ القانون الدولي عن إرادات عدة دول.

والقانون الداخلي يتوخى تنظيم الحياة الاجتماعية للأفراد، بينما يهدف القانون الدولي إلى تنظيم العلاقات المتبادلة بين الدول. والقانون الدولي أسمى وأرفع من القانون الداخلي لأنه يمثّل إرادات عدة دول، في حين أن القانون الداخلي لا يمثّل إلاّ إرادة دولة واحدة.

ويعتقدالفقيه الألماني أن القانون الدولي العام يستند إلى إرادات الدول المتماثلة لعدم وجود سلطة عليا يستمدّ منها صفة الإلزامية، إلاّ أنه لا يستند إلى هذه الإرادات منفردةً، فالإرادة المنفردة لكل دولة لا يمكن أن تكون مصدر قانون ملزم لغيرها من الدول، بل يستند إليها مجتمعةً. إن قواعد القانون الدولي العام نشأت نتيجةً لتوافق إرادات الدول واشتراكها في وضع هذه القواعد. فالقانون الدولي العام يستمدّ إذن صفة الإلزامية من اجتماع الإرادات الخاصة (لجميع الدول أو لعدد منها) في إرادة جماعية عامة. إن (تريبل) يتبنى هنا النظرية الإرادية ولكن على صعيد جماعي.

وقد وُجّهت لنظرية الإرادات المشتركة انتقادات عديدة أيضاً، أهمّها اثنان أيضاً:

١ ـ إذا كان مبدأ الالتزام بالقانون مبنياً على الإرادة الجماعية العامّة، فما الذي يمنع الدول المشتركة في تكوين هذه الإرادة من عدم احترامها وعدم التقيّد بها متى أرادت؟ وإذا كان شعور الكرامة يردعها عن القيام بعمل مماثل، فما هو أساس هذا الشعور، وما هي حدوده ومفاهيمه؟

٢ ـ وإذا كانت الإرادة الجماعية هي أساس الالتزام لقواعد القانون الدولي العام فكيف نُفسّر التزام الدول التي انضمت حديثاً إلى

المجتمع الدولي بهذه القواعد مع أنها لم تشترك بإرادتها في إيجادها؟

ومـمّا تقدّم يتبين لنا قصور هاتين النظريتين (الإرادة المنفردة والإرادات المشتركة) عن إقامة الدليل، بصورة منطقية علمية، على أن إرادة الدول وحدها أو إرادة الدول المشتركة المتحدة تستطيع أن تكون أساساً لمبدأ الإلزام في القانون الدولي العام. ولذا نادت فئة من الفقهاء بمبدأ آخر.

ثالثاً ـ نظرية «العقد شريعة المتعاقدين»:

تقول هذه النظرية بأن مبدأ «العقد شريعة المتعاقدين» هو الذي يفرض على الدول احترام الاتفاقيات التي عقدتها بملء إرادتها، ويُسبغ على الإرادات الخاصة صفة الإلزامية.

ومن أنصارها الفقيه النمساوي كلسن Kelsen[1] الذي جعل منها قاعدة أساسية لنظريته القائلة بتدرّج أو تسلسل القواعد القانونية. فهو يرى أن لكل نظام قانوني قاعدةً أساسيةً تنظّم أحكامه وتكون لهذه الأحكام القوة الإلزامية. فالنظام القانوني مبنيّ على قواعد متسلسلة متصاعدة بشكل هرم معكوس. وقاعدته الأساسية التي تستمدّ منها بقيةُ القواعد قوتَها الإلزامية هي مبدأ «العقد شريعة المتعاقدين». فهذا المبدأ هو، إذن، أساس التزام الدول بقواعد القانون الدولي العام.

وتعرّضت نظرية «العقد» هذه، بدورها، لعدّة انتقادات نلخّصها بالنقاط التالية:

---

(١) Kelsen (١٨٨١ ـ ١٩٧٣) فقيه أميركي من أصل نمساوي. هو مؤسس مدرسة التكامل المعياري (قيام الحق على مجموعة من القواعد القانونية التراتبية). أسهم في وضع الدستور النمساوي للعام ١٩٢٠.

١ ـ إن هذه النظرية لا تتناول سوى العقود والاتفاقات. فلو اعتبرنا أن هذه هي الأساس الوحيد للقانون الدولي العام لتجاهلنا مصدراً مهماً من مصادر القانون الدولي العام: القواعد العرفية.

٢ ـ إن مبدأ «العقد شريعة المتعاقدين» لا يكتمل إلاّ بالاستناد إلى مبادىء أخرى، كحسن النية والعدالة والإنصاف ومشروعية الغرض. فماذا نقول في الاتفاقات القائمة على أغراض غير مشروعة مثلاً؟ وكيف نجعل منها أساساً لقواعد القانون الدولي العام؟

٣ ـ إن نظرية (كلسن) في تسلسل القواعد القانونية مبنيّة على مجرّد الافتراض والتخيّل. وهي ناقصة، لأنها لا تُبيّن المصدر الذي تستمدّ منه القواعد الأساسية في الهرم وجودها وقوتها الإلزامية.

وإلى جانب هذه النظريات التي تجعل من الإرادة أساساً لقواعد القانون الدولي العام، قامت نظريات أخرى تبحث عن أساسٍ لهذه القواعد في عوامل خارجية ومستقلّة عن الإرادة.

* * *

القسم الثاني: المذهب الموضوعي

إن النظريات المؤيّدة لهذا المذهب تبحث عن أساس للقواعد الدولية في نطاق بعيد عن عامل الإرادة. إنها تعتبر أن هناك عوامل مستقلّة عن الإرادة تخضع لها القواعد الدولية وتستمدّ منها قوّتها الإلزامية. ومعظم هذه النظريات حاول، كما سنرى، تجريد القانون الدولي العام من صفة القانونية. وأشهر هذه النظريات:

أولاً ـ نظريةُ تَبْني القانون الدولي على القوة:

هذه النظرية التي تجعل من القوة أساساً لأحكام القانون الدولي العام فكرة قديمة عرفها اليونان والرومان وتبنّاها في القرن السابع عشر الفيلسوف (سبينوزا) Spinoza[1] الذي قال: «يحق للدول أن تفعل كل ما تستطيع أن تفعله. وليس للاتفاقات التي تعقدها أية قيمة إذا كانت تتعارض ومصالحها».

واعتنق هذه النظرية، في العصر الحديث، عدّة مفكّرين، منهم الألماني (أدولف لاسون) A. Lasson الذي اعتبر أن الدولة سلطة مطلقة لا تخضع لأوامر سلطة أعلى منها. وهي تسير وفقاً لمصالحها الخاصة، فإذا ما تعارضت مصالح دولتين فلا سبيل إلى حل النزاع بينهما إلاّ بالحرب. وهذا يُثبت أن العلاقات بين الدول قائمة باستمرار على حالة من العداء تتفق وطبيعة الأمور، ولا يمكن تعديلها بإنشاء دولة عالمية. وقد تلجأ الدولة إلى عقد اتفاقات بغية تنسيق مصالحها، غير أن هذه الاتفاقات لا تعتبر قواعد قانونية لأنها تستند إلى نسبة معينة من القوى، بحيث أنه إذا اختلّت هذه النسبة زال الاتفاق. ولا تنطوي المعاهدات على فكرة العدالة والقانون الملزم، بل هي مجموعة قواعد تمليها الحكمة السياسية وتحترمها الدولة ما دامت تتفق مع مصالحها ومع نسبة القوى القائمة. وللدولة ملء الحق في تقرير حقيقة مصالحها. ولذلك فإن اللجوء إلى الحرب يُعتبر من أبرز مظاهر سيادتها.

إن نظرية القوة تُصيب كبد الحقائق الواقعية الملموسة عندما

---

(١) سبينوزا (١٦٣٢ ـ ١٦٧٧) فيلسوف هولندي من أصل يهودي، نبذه أهله بسبب آرائه التي تجعل من الله مرادفاً للطبيعة الكاملة. امتاز باستقامة أخلاقه ونهجه الفلسفي الذي يعتبر أن الخير الأسمى يكمن في «فرح المعرفة»، أي في اتحاد الروح في الطبيعة الكاملة.

تتحدث عن الأنانية والمصالح الذاتية المسيطرة على تصرفات الدول، وعندما تعرض للمحاولات الكثيرة التي تقوم بها هذه الدول لتسبغ على اعتداءاتها وانتهاكاتها لحرمة القانون صبغةً قانونيةً تُضلّل بها الشعوب والرأي العام العالمي. ولكن البشرية، في هذا العصر، تأبى أن تجعل من الحق والقوة شيئاً واحداً، وترفض إقامة دعائم العلاقات الدولية على مبادىء هدامة لا ترعى حرمةً ولا تحترم عهداً. إن البشرية تسعى اليوم لتعميم المبادىء الإنسانية إيجاد رأي عام عالمي يستطيع، لما له من تأثير وضغط، أن يضع حداً لاستهتار بعض الدول برغبات الشعوب المحبة للسلام.

ثانياً ـ نظريةٌ تعتبر القانون الدولي قائماً على فكرة المصلحة

وقد نادى بها كثير من الفقهاء الأوروبيين. ومؤدّى هذه النظرية أن المصلحة التي تعتبر غالباً الأساس الأول لقيام العلاقات الدولية هي أيضاً مصدر التزام الدول بالقواعد التي تنظم هذه العلاقات.

وهذه النظرية أيضاً لم تسلم من النقد الشديد. فالمصلحة لا تصلح لأن تكون أساساً للقواعد الدولية، لأنها تتغيّر وتختلف تبعاً للظروف والأهواء، ولأنه يصعب علينا أن نضع لها مقياساً ثابتاً واضحاً تتبنّاه بقية الدول.

ثالثاً ـ نظريةٌ تُقيم القانون الدولي على مبدأ التوازن الدولي:

إن الاضطرابات السياسية والدينية التي تعرّضت لها أوروبا في القرنين السادس عشر والسابع عشر هي التي أوحت بمبدأ التوازن الدولي في هذه القارة. وقد أتاحت له معاهدات (وستفاليا) للعام ١٦٤٨ مجالاً كبيراً. وهذا المبدأ يرى أن الاحتفاظ بالتوازن بين القوى

الأوروبية المتصارعة هو خير سبيل لنشر السلام واستمراره في أوروبا.

وإذا كان هذا المبدأ قد استطاع أن يُهَدّئ، لفترات قصيرة، من ثائرة الأطماع الدولية، فإنه لم يتمكن من إقناع أحد بصلاحيته لأن يكون أساساً للقانون الدولي العام. إنه يقوم على فكرة سياسية، والسياسة، كما تمارسها الدول الكبرى، لا تعرف الثبات والاستقامة والوضوح. ومن جهة ثانية، فإن فكرة التوازن تهتم بمصالح الدول الكبرى فقط دون أن تبالي بميول الدول الصغرى ورغباتها.

رابعاً ـ نظريةٌ تجعل التضامن الاجتماعي أساساً للقانون الدولي:

ـ وتُعرف هذه النظرية بالمدرسة الاجتماعية، أو مدرسة الحدث الاجتماعي، أو المدرسة الفرنسية. وزعيمها هو العلاّمة الفرنسي ليون دوجي Léon Duguit (١٨٥٩ ـ ١٩٢٨) الذي وضع كتباً في القانون العام تركت صدى كبيراً في الأوساط القانونية. وفي أحد كتبه عرض نظريته في أساس القانون الدولي العام.

يرفض دوجي فكرة سيادة الدولة، ويصف الدولة بأنها حادث اجتماعي نشأ نتيجةً للتضامن الاجتماعي. والقانون في المجتمع يستند إلى واقع التضامن المبنيّ على العلاقات المتبادلة بين البشر. ومن هذا الواقع تنشأ قواعد اجتماعية لا تلبث أن تتحول إلى قواعد قانونية ليقين الأفراد بوجوب احترامها والخضوع لها وتعذّر سير المجتمع والحياة العامة فيه بدونها. بل هو يرى أن كل مجتمع يُفرز قيمه القانونية الخاصة من أجل تأمين التماسك والتطوير للتضامن الذي يلزمها كأساس.

ومهمة الدولة العمل على صون التضامن في المجتمع والسعي لتعزيزه وازدهاره. والتضامن الاجتماعي الذي ينسّق العلاقات بين أفراد المجتمع الواحد يمتد إلى خارج هذا المجتمع لينسّق العلاقات بين الدولة وينشىء القانون الدولي العام؛ ولهذا فمن المستحيل الفصل بين القانون والمجتمع، فحيثما وُجد مجتمع وُجدت قواعد قانونية. وشعور العالم بضرورة التضامن والعدالة، وضرورة وجود قواعد دوليّة، وضرورة احترام هذه القواعد، هو الذي يحدو بالدول إلى تبجيل التضامن والمحافظة عليه.

وتبنّى الأستاذ الفرنسي جورج سل Scelle، وهو من المدرسة الاجتماعية، نظرية دوجي، وعالجها في عدة كتب ومحاضرات، وعرضها بشكل أوضح وأدقّ.

وملخّص آرائه في هذا الشأن هو أن القانون حدث اجتماعي قائم على ضرورات الحياة في المجتمع. وهذا الحدث يُولّد شعوراً عاماً بضرورة تنظيم المجتمع، ويقضي بإنشاء سلطة تتشكّل تدريجياً وتسيطر على سير المجتمع. فالقواعد القانونية في أي مجتمع تنتج من اجتماع هذين العاملين. وكل مجتمع، وطنياً كان أم دولياً، يخضع للقانون حرصاً منه على بقاء رابطة التضامن ورغبةً منه في تقدم أفراده وتفاهمهم. وليس المجتمع الدولي سوى مجتمع أفراد، وما الدولة والأشخاص المعنويون سوى أشخاص صُوريين ابتدعهم القانون. فالشعور العام الذي يخالج ضمائر الجماعات ويدفعها إلى احترام القوانين إبقاءً على تماسك وحدة المجتمع الذي تعيش فيه، هو الذي يُكسب هذه القوانين قوتها الإلزامية. وبذلك تكون الرغبة في تنظيم الحياة الاجتماعية هي أساس الإلزام في القانون.

* * *

تلك هي أهم النظريات والمذاهب التي اهتمت بمسألة أساس القانون الدولي العام. وهي تنحصر، كما رأينا، في فكرتين: إما الإشادة بإرادة الدول واعتبار أن لا وجود للقاعدة القانونية الدولية خارج نطاق إرادة الدول، وإما التركيز على أن هذه القاعدة تُفرض على الدول استناداً إلى اعتبارات أسمى من إرادات الدول. وقد لاحظنا، من خلال استعراضنا لهذه النظريات، أنها كلها تقريباً كانت موضعاً وهدفاً للنقد. ولعلّ عيبها الأساسي يكمن في أنها أرادت أن تبحث عن أساس الصفة الإلزامية للقواعد الدولية في نطاق الأصول القانونية والفقهية والسياسية، مع أن هذا الأساس مسألة خارجة عن دائرة القانون ذاته.

ونحن نعتقد أن نظرية التضامن أو التكافل الاجتماعي القائم على العدالة والمساواة والاحترام المتبادل هي أقرب النظريات إلى الواقع المتصل بحياة الأفراد والجماعات الدولية، في الوقت الراهن. إن المذهب الإرادي كان، في القرون الماضية، يتلاءم مع حالة المجتمع الدولي عندما كانت الدول تتشبّث بسيادتها وترفض التخلي عن جزء منها. أمّا اليوم فقد تغيّرت الأحوال ودخل المجتمع الدولي مرحلة جديدة. فانتشار العلوم والاختراعات وسهولة الاتصال المادي والفكري بين الشعوب والدول، وميل الشعوب إلى الاستقرار والتعاون بعد أهوال الحربين العالميتين واختراع وسائل الإفناء التي لا توصف، كل ذلك ضاعف من حاجة البشرية إلى التعاضد والتفاهم وزاد من رغبتها في التمسّك بمبدأ التضامن الاجتماعي. وبما أن التعاون يبقى فكرةً خياليةً إذا لم يُنظّم ويخضع لقواعد معينة، فقد عكفت الدول، تحت ضغط الشعوب، على وضع قواعد لتنسيق علاقاتها المتبادلة. وإذا كانت هذه الدول تحترم هذه القواعد وتعمل

بها فإنّما تفعل ذلك حفاظاً على الروابط السليمة بينها، هذه الروابط التي تمليها عليها ضرورات الحياة في المجتمع السياسي الكبير.

ومع ذلك فنحن مضطرون ـ إذا أردنا أن نبقى في نطاق الواقع ـ إلى أن نقيم وزناً أيضاً لبعض الاعتبارات المادية (النفعية والمصلحية) والمعنوية (الأخلاقية) التي تدفع الدول في كثير من الأحيان إلى مراعاة القواعد الدولية واحترام العهود والمواثيق. ولا ينبغي لنا أن ننسى أن استهتار الدولة بالقواعد الدولية قد يعرّضها أحياناً للوم جماعي، أو نفورٍ عام، أو ضررٍ مادي، أو مقاطعةٍ دبلوماسية أو اقتصادية، تنال من مكانتها وسمعتها ومصداقيتها في المجال الدولي وتعرّضها لكثير من المخاطر والأضرار. فالدولة تستطيع أن تعيش ردحاً من الزمن في عزلة عن باقي الدول، ولكنه ليس في مقدورها، مهما تكن قويّة وغنيّة، أن تستمر في العيش بمفردها مدى الحياة، لأن من شأن الحاجات الاقتصادية وسواها من الحاجات أن تدفعها إلى التعامل والتواصل مع الدول الأخرى للاستفادة من خبراتها ومنتجاتها وإنجازاتها. ويكون الحصول على هذه الإفادة أسهل وأسرع وأضمن عندما تكون الدولة معروفة بأنها جديرة بالثقة تحترم المواثيق والقوانين.

ويبدو أن القضاء الدولي أخذ يتخلّى عن موقفه السابق من مسألة أساس القانون الدولي العام (فقد كان يؤيّد النظريات الإرادية) ليعتبر الآن أن هذه النظريات لا تكفي وحدها لتفسير المسألة المذكورة. وليس من المستبعد أن ينتهي هذا القضاء يوماً بالأخذ بنظرية التضامن الاجتماعي.

الفصل الخامس

تدوين القانون الدولي العام

بُذلت جهود كبيرة، منذ القرن الماضي، من أجل تقنين الأعراف الدولية وتدوينها وتحويلها إلى قواعد قانونية مكتوبة واضحة. وقد كُلّلت هذه الجهود بالتوفيق في عهد الأمم المتحدة.

وإذا كان للعرف الدولي محاسن تكمن في مرونته وقابليته للتغيير فهو، في الوقت ذاته، ينطوي على عيوب تكمن في عدم وضوحه وصعوبة التعرف إليه. ولهذا شعرت الدول بالحاجة إلى تدوين عدد من الأحكام العرفية.

والتدوين أو التقنين في القانون الدولي يعني تحويل القواعد العرفية إلى مجموعة قواعد مكتوبة، متناسقة ومنظّمة، تتمتّع بقوّةٍ إلزامية بالنسبة إلى الدول الأطراف وتتجلّى في وثيقة تعلن هذه القواعد.

وهناك فروق عديدة بين التدوين الدولي والتدوين الوطني أو الداخلي.

فالفرق الأول هو اختلاف في الهدف الاجتماعي. فتدوين القانون الدولي يرمي عادةً إلى تحقيق هدف يتّسم بطابع تقني يتجلى في الرغبة في توحيد القواعد المتنافرة من أجل وضع حد للشكوك التي تحوم

حول القانون. أما تدوين القانون الداخلي فيُعتبر، على العكس من ذلك، عامل توحيد سياسي يرمي إلى توطيد كيان الدولة، ويظهر كأداةٍ لتعزيز الرابطة القومية. ولهذا تزامنت عمليات التدوين الكبرى الحديثة (التدوين الفرنسي في العام ١٨٠٤، والإيطالي في العام ١٨٦٥، والتركي في العام ١٩٢٤) مع عمليات إتمام الوحدة الوطنية.

والفرق الثاني هو اختلاف في الغرض. فغرض التدوين الداخلي هو استخراج المبادىء والقواعد الأساسية من نظام قانوني معين وجمعها وضبطها في مدوّنة واحدة. فهو، إذن، طريقة شكلية لترتيب قواعد قانونية. أما غرض التدوين الدولي فيتّجه شطر صُلب القانون. إنه يرمي إلى تحقيق اتفاق الدول على مضمون القواعد التي تحكم العلاقات المتبادلة بينها. ومن هنا نلمس الصعوبات القصوى التي تعترض سبيل التدوين الدولي الذي يتعرض لمحتوى القاعدة الدولية. وقد ظهر ذلك جلياً في مؤتمر الأمم المتحدة لتدوين قانون البحار عندما احتدم الخلاف حول قاعدة الثلاثة أميال، المتعلقة بعرض البحر الإقليمي، وحول ممارسة حق المرور البريء للسفن الحربية في المياه الإقليمية.

والفرق الثالث هو اختلاف في الوسائل المستخدمة لتحقيق التدوين. فالتدوين الداخلي عمل تشريعي تُنجزه سلطة تتمتع بصلاحيات التقرير والتنفيذ. أما التدوين الدولي فيبقى عملاً اتفاقياً ووفاقياً لا يتحقق إلاّ برضى أشخاص القانون الدولي.

وكما يفترق التدوين الدولي عن التدوين الداخلي، فهو يفترق أيضاً عن التدوين الفقهي الذي يُعتبر ثمرة جهودٍ فرديةٍ تقوم بها شخصيات قانونية مرموقة تجمع القواعد القانونية القائمة في مواد

منسّقة ومتناسقة. واستعمال كلمة «تدوين» هنا في غير محلها، لأن التدوين يوحي بوجود قوة تطبيق إيجابية. وليس للعمل الفقهي الذي يُسمى، تجاوزاً، تقنيناً، سوى قيمة أدبية مستمدة من مكانة القائمين به. وهذا العمل يتضمن غالباً عرضاً لوجهات نظر شخصية في الموضوعات والاتجاهات التي يُعنى بها القانون الدولي.

وكان **الفيلسوف البريطاني بنثام**، في القرن الثامن عشر، أول من فكر في تدبيج مشروع للتدوين الدولي. وقلّده في القرنين التاسع عشر والعشرين فقهاء كثيرون نشروا مؤلفات أسموها: مدونات القانون الدولي أو القانون الدولي المدوّن.

وإلى جانب المبادرات الفردية ظهرت مبادرات قامت بها جمعيات علمية كان لها دور بارز ومهم في إنماء القانون الدولي. ومن أهم هذه الجمعيات:

أ ـ معهد القانون الدولي Institut de droit international الذي تأسس في العام ١٨٧٣، في مدينة Gand (بلجيكا)، واهتم بقوانين الحرب البرية والبحرية.

ب ـ جمعية القانون الدولي International Law Association، التي نشأت في العام ١٨٧٣، في مدينة بروكسيل.

ج ـ الجمعية الأميركية للقانون الدولي American Society of International Law، التي تأسست في العام ١٩٠٦، في واشنطن.

د ـ الجمعية الفرنسية للقانون الدولي Société française pour le droit international التي ظهرت في العام ١٩٦٧.

فما هي الاعتراضات على التدوين؟ وما هي محاسنه؟ وكيف تتم طريقة التدوين؟ وما هي جهود العصبة والأمم المتحدة في هذا المجال؟

أولاً ـ الاعتراضات الموجهة إلى التدوين:

تعرّض التدوين، سواءٌ أكان داخلياً أم دولياً، لاعتراضات وانتقادات متشابهة. وقادت «المدرسة التاريخية» أعنف الحملات عليه، فكانت تصف التدوين بأنه مبدأ موت وجمود للقانون، وتُفضّل العرف عليه لأنه أكثر مرونةً وقدرةً على مواكبة تقدّم الوعي القانوني.

ويمكننا إجمال هذه الاعتراضات باثنين:

١ ـ إن كل تدوين للقانون الدولي ليس سوى عملية وهمية وغير واقعية، لأنه من المستحيل وضع مدوّنة تضم الحلول المطلوبة لجميع حالات التعامل والممارسة.

ويرى الكثيرون أن هذا الاعتراض خاطىء، لأنه ليس من مهمة التدوين تزويد القاضي بحلول آلية بكل الصعوبات التي تواجهه في عمله. وإذا كان القانون الوضعي يشكو من نقص في بعض الجوانب، فالاجتهاد جاهز لسدّ النقص. وكلمة «تدوين» في القانون الدولي لا تعني وضع مدوّنة جامعة شاملة لهذا القانون، بل تعني جمع نقاط معينة من القانون الدولي الاتفاقي.

٢ ـ إن كل تدوين للقانون الدولي ليس سوى مجازفة قد تُجمّد أو تُشوّه التطور الطبيعي للقانون، وتُعرقل قيام العرف. وبذلك يصبح التدوين عامل جمود مناهض للتجديد في المجال القانوني، لأن التدوين يعتمد على الاعتبارات السياسية للحصول على أكبر عدد من التصديقات. وقد تتفوق هذه الاعتبارات على إرادة التقدم القانوني. وقد تتمكن الدول الرجعية أو الأكثر تخلّفاً من فرض اتجاه سيء على مسيرة الاتفاق القانوني.

والرد على هذا الاعتراض الذي لا يخلو من جوانب صحيحة

يكمن في التذكير بطريقة التعديل الدّوري. فمعظم المواثيق والمعاهدات ينص على اتباع هذه الطريقة التي تسمح بتجنّب تجميد القاعدة المكتوبة في صيغ صارمة لا تتبدل. والمادة /١٠٩/ من ميثاق الأمم المتحدة مثلٌ على ذلك، فهي تُجيز للدول الأعضاء عقد مؤتمر عام لإعادة النظر في هذا الميثاق.

ثانياً ـ محاسن التدوين:

إن الاعتراضات على التدوين، مهما يكن وزنها، لا تستطيع أن تحجب محاسنه وفوائده:

١ ـ فالتدوين هو عامل إنماء للقانون الدولي لأنه يعمل على تحقيق اتفاق الدول على مضمون واحد للقواعد القانونية. ولهذا يُعتبر أداةَ تقدّمٍ تهدف إلى توضيح تلك القواعد وتعزيزها ومحاولة توحيدها ومساعدةً الدول على ترجيح الحلول الأكثر ملاءمةً لظروف الحياة الدولية. ويُسهم التدوين، من جهة ثانية، في التقدم القانوني بتوسيع مجال تطبيق التنظيم الاتفاقي وحمله إلى قطاعات من الحياة الدولية كانت من قبل تخضع للاستنساب السياسي.

٢ ـ والتدوين هو وسيلة نشر وتعميم للقانون الدولي في الرأي العام. فالقانون العرفي، مهما تكن محاسنه على هذا الصعيد، يبقى قانوناً مغلقاً تجهله العامة ولا يتداوله إلاّ أصحاب الاختصاص. والجميع يعترف بميزات القانون المكتوب الذي يملك (لا سيما إذا كان اتفاقياً) قوة انتشار وإشعاع تسمح بتعميم الاطلاع على القواعد القانونية وإيصالها بسهولة إلى الجماهير. ولهذا اعتبر التدوين عاملاً مهماً لنشر الثقافة السياسية.

٣ ـ والتدوين هو عامل تنشيط وتحريك للبحث القانوني. فهو يحرّض الفقهاء والحقوقيين على إبداء الرأي في القضايا التي يطرحها وتقديم المشروعات والمقترحات في الموضوعات التي يتضمنها. والتجارب أثبتت ذلك. فمؤتمر التدوين الذي عُقد برعاية عصبة الأمم فجّر سيلاً متدفقاً من المؤلفات والدراسات والآراء الفقهية. ومؤتمرات التدوين التي نظّمتها الأمم المتحدة أسفرت عن ظهور مجلّدات تعالج الموضوعات المطروحة والمتنازع عليها.

٤ ـ والتدوين هو عامل إثبات وتثبيت للقانون الوضعي. وإذا كان غموض القانون يُشكّل عقبةً كبيرة تعرقل عملية إنماء العدالة الدولية الإلزامية، فإن التدوين يصبح أداة امتداد لهذه العدالة، ويُسهم، بالتالي، في توطيد العلاقات الدولية، والحد من وطأة الخلافات والمنازعات، والحفاظ على السلام والاستقرار في العالم. وذلك لأن التدوين يُدخل القانون في مجالاتٍ كانت من قبل محجوزةً للاختصاصات الحصرية أو الاستنسابية للدول، وخاضعة لأصول أو وسائل سياسية (مثل الوساطة والمساعي الحميدة والتوفيق...). وبالتدوين تتّسع قائمة الخلافات الخاضعة للقانون الدولي، أي القابلة لتسوية قانونية على أساس القانون القائم والمدون.

ثالثاً ـ طريقة التدوين:

هناك طريقتان مختلفتان لتدوين القانون الدولي: طريقة الإعلان، وطريقة الاتفاق. الأولى وهي طريقة إظهاريّة تسرد القوانين القائمة وتكتفي بالإعلان عنها. ونادراً ما استُخدمت هذه الطريقة. والتعامل الدولي لا يُحبّذها. ولذلك كان التفضيل من نصيب الطريقة الثانية الرامية إلى إيجاد قواعد جديدة تتفق عليها الدول وتقبل بها كناظم

لعلاقاتها المتبادلة وتُصدرها في شكل اتفاقيات جماعية. ومؤتمرا لاهاي لعاميْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، ومؤتمرات التدوين التي نُظمت في عهد كلٍّ من العصبة والأمم المتحدة، هي من هذا الطراز. والاتفاقية المنبثقة من التدوين تبقى اتفاقيةً جماعيةً تخضع للتصديق الذي قد يطول سنوات أحياناً.

ولم يقتصر النشاط الرامي إلى تقنين قواعد القانون الدولي على الدول الأوروبية فقط، وإنما انتقل كذلك إلى الدول الأميركية التي قامت، منذ القرن التاسع عشر، بمحاولات عدة لتحقيق هذا الغرض. وقد تم ذلك في إطارين: إطار الاتحاد الأميركي، ثم إطار منظمة الدول الأميركية. ولم يحالف النجاح هذه المحاولات بسبب غطرسة الولايات المتحدة ورغبتها في الهيمنة. ومع قيام عصبة الأمم تجددت المحاولات على صعيد عالمي، ومُنيت كذلك بالإخفاق.

رابعاً ـ جهود عصبة الأمم:

عاشت عصبة الأمم عملياً عشرين سنة (١٩٢٠ ـ ١٩٤٠) واهتمت، منذ سنواتها الأولى، بعملية التدوين، ولكنها لم تُوفّق. ففي تموز (يوليو) ١٩٢٠، اجتمعت لجنة القانونيين في لاهاي وكُلّفت إعداد مشروع نظام محكمة العدل الدولية الدائمة. وقدمت اللجنة توصية بعقد «مؤتمر لتقدم القانون الدولي» في أقرب فرصة ممكنة. وعندما عقدت جمعية العصبة أول دورة لها في كانون الأول (ديسمبر) من العام ذاته رفضت الاقتراح واعتبرته سابقاً لأوانه.

وفي العام ١٩٢٤، وبطلب من حكومة السويد، أعيد طرح الاقتراح، فتبنّت الجمعية قراراً يطلب من مجلس العصبة تعيين لجنة خبراء مكلّفة وضعَ قائمةٍ موقتةٍ بالموضوعات التي تراها أكثر نضجاً

للتقنين، وعرض القائمة على الدول الأعضاء لأخذ الرأي، ثم رفع تقرير إلى المجلس يتضمن الموضوعات المختارة والأصول التي يجب أن تُتّبع لعقد مؤتمرات لهذا الغرض.

وكُوّنت لجنة من /١٧/ عضواً، وعرضت على الحكومات، بغيةَ أخذ رأيها، أحد عشر موضوعاً مختلفاً. ولم تكن نتائج استشارة الحكومات مشجعة، فاضطرت اللجنة، في العام ١٩٢٧، إلى الاقتصار على ثلاثة مواضيع: الجنسية، والبحر الإقليمي، ومسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص الأجانب وبممتلكاتهم في إقليمها.

وشكلت الجمعية لجنة تحضيرية من خمسة أعضاء وكلّفتها تقديم تقرير عن كل موضوع من المواضيع الثلاثة بعد الحصول على بعض المعلومات من الدول الأعضاء. ووجهت اللجنة استمارة إلى الحكومات وتلقّت إجابات من ثلاثين حكومة تقريباً. وبعدها وضعت مشروعاً تنظيمياً لعقد مؤتمر التدوين.

وعُقد المؤتمر لمدة شهر (١٣/ ٣ ـ ١٢/ ٤/ ١٩٣٠) في لاهاي، وحضره مندوبو /٤٧/ دولة، بعضها لم يكن عضواً في العصبة. وجاءت نتيجة أعماله مخيبة للآمال، فقد اختلفت الدول حول مسألتين (البحر الإقليمي والمسؤولية الدولية) ولم تتفق إلاَّ على بعض الأمور المتعلقة بالجنسية.

ومما لا شك فيه أن أساليب الإخفاق تعود إلى اعتبارات سياسية. ولكن الأسباب ذات الطابع التقني هي الأهم، ومنها اختيار موضوعات التدوين. فقد كان من الأفضل ترك هذا الأمر لحكمة رجال القانون، لا لقرارات الأغلبية من الدول. ومن الأسباب أيضاً

طرح مجموعة من المسائل المعقدة على أول مؤتمر دولي للتدوين. فقد كان من الأجدى الاكتفاء بموضوع واحد لا يُثير اختلافات وجيهة، حتى إذا ما تمت الموافقة عليه انتقل المؤتمر إلى موضوع آخر. ومن الأسباب البارزة كذلك الطريقة غير المنظمة التي اتّبعت لاستشارة الحكومات.

والمهم أن إخفاق المؤتمر خلّف صدمةً قويةً في نفوس المنادين بالتدوين، فوهنت عزائمهم، لا سيما مع اندلاع الأزمات الدولية وتوالي الانسحابات من عضوية العصبة في العقد الثاني من عمرها. وأدى كل ذلك إلى الحدّ من نشاط حركة التدوين حتى نهاية الحرب العالمية الثانية.

خامساً ـ جهود الأمم المتحدة:

وجهت الأمم المتحدة، إثر تأسيسها، عنايةً خاصةً إلى مسألة التدوين، ورغبت في مواصلة الجهد الذي بذلته عصبة الأمم. وبخلاف العصبة التي لم يتطرق ميثاقها إلى تلك المسألة، فإن الأمم المتحدة أرادت إرساء قاعدة قانونية للتدوين فنصّت، في الفقرة الأولى من المادة / ١٣/ من ميثاقها على «أن الجمعية العامة تحضّ على وضع دراسات وتتخذ توصيات بقصد إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه».

وعهدت الجمعية العامة بهذه المهمة إلى هيئة دائمة، هي **لجنة القانون الدولي**. وبعد سنوات من إنشاء المنظمة العالمية توالت المؤتمرات المتخصصة المعقودة في إطار هذه المنظمة، والهادفة إلى إعداد قوانين اتفاقية شاملة:

١ ـ **لجنة القانون الدولي**. أُنشئت بقرار من الجمعية العامة في العام ١٩٤٧. وهي مكوّنة اليوم من /٣٤/ عضواً من كبار المتخصصين في القانون الدولي. وطرأ على عدد أعضائها، منذ إنشائها، تغيير تدريجي بسبب اتساع حجم العضوية في الأمم المتحدة. ويُنتخب الأعضاء من قبل الجمعية العامة ولمدة خمس سنوات قابلة للتجديد. وتعقد اللجنة كلّ سنة، في جنيف، دورة في الربيع لمدة شهرين إلى ثلاثة أشهر. وهي تختار، بالاتفاق مع الجمعية العامة، موضوعات التقنين، وتعهد إلى المقرر إعداد مشروع بكل موضوع. ويوضع المشروع عادةً في صيغة مواد مرفقة بشروحات. وإذا تبنّت اللجنة المشروع المعدّ عرضته على حكومات الدول الأعضاء لإبداء الملاحظات. وبعد اطلاع اللجنة على هذه الملاحظات ترفع المشروع إلى الجمعية العامة التي لها أن تقرر الدعوة إلى عقد مؤتمر دولي لوضع اتفاقية دولية حول الموضوع.

ويبقى المشروع الذي تعده اللجنة القاعدة الأساسية للأعمال التحضيرية. وعندما نطلع على عدد الجلسات التي تكرسها اللجنة لإقرار موضوع معين ندرك ضخامة الجهود وحجم الصعوبات. فهي، مثلاً، عقدت /٢٨٩/ جلسة لاتفاقية قانون المعاهدات، و/١٧٥/ جلسة لاتفاقية قانون البحار[١]. والاطلاع على نتائج المؤتمرات الدولية التي عُقدت في جنيف وفيينا يُثبت، في معظم الحالات، أن النص الأصلي المقترح من قبل اللجنة هو الذي يحظى بالقبول عادةً، على الرغم من مقترحات التعديل الكثيرة التي تُقدّم.

---

(١) راجع في هذا الصدد كتاب:

- Y. Daudet, Les conférences des N.U. pour la codification du droit international, Paris, 1968.

وفي الجمعية العامة ست لجان، إحداها اللجنة القانونية التي تُعتبر صلة الوصل اللازمة بين الجمعية العامة ولجنة القانون الدولي. ولم تسْعَ اللجنة القانونية يوماً لتعديل مقترحات لجنة القانون الدولي، أو تغييرها أو إعادة النظر فيها، حتى ولو حازت موافقة أكثرية الدول الممثلة فيها. لقد كان خيارها محدداً دائماً: إما موافقة تامة، وإما رفض كامل.

٢ ــ **مؤتمرات التدوين.** وهي تُعقد بقرار من الجمعية العامة بعد أن تكون لجنة القانون الدولي قد أعدت إعداداً محكماً مشاريع الاتفاقيات. والاشتراك في المؤتمرات يشمل جميع دول العالم. وتُدعى إليها، بصفة مراقب، المنظمات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية عندما يكون موضوع المؤتمر من صميم اهتمامها. وتتخذ القرارات في المؤتمرات بأكثرية الثلثين.

ومنذ العام ١٩٤٥، أثمرت مؤتمرات التدوين التي عُقدت برعاية الأمم المتحدة عدة اتفاقيات دولية، أشهرها:

ــ الاتفاقيات الأربع حول قانون البحار: البحر الإقليمي، وأعالي البحار، والجرف القاري، والصيد والحفاظ على الموارد البيولوجية في أعالي البحار (جنيف ١٩٥٨).

ــ الاتفاقية حول العلاقات الدبلوماسية (فيينا ١٩٦١).

ــ الاتفاقية حول العلاقات القنصلية (فيينا ١٩٦٣).

ــ الاتفاقية حول قانون المعاهدات (فيينا ١٩٦٩).

ــ الاتفاقية حول توارث الدول في مادة المعاهدات (فيينا ١٩٧٨) وفي مادة أملاك الدولة ومحفوظاتها وديونها (فيينا ١٩٨٣).

ــ اتفاقية قانون البحار (Montego Bay ١٩٨٢).

ـ اتفاقية قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية، أو بين المنظمات الدولية (فيينا ١٩٨٦).

ـ اتفاقية القانون الخاص باستخدام المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة (١٩٩٧). . .

ومكاسب التدوين لا تقتصر على المعاهدات التي أنجزتها تلك المؤتمرات، فهناك عمليات تقنين أخرى تمت في شكل اتفاقي أو غير اتفاقي وصدرت بقرارات من الجمعية العامة للأمم المتحدة، مثل:

ـ القرارات والمعاهدات حول قانون الفضاء، والإعلانات حول المبادىء التي تحكم العلاقات الودية (١٩٧٠).

ـ ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية (١٩٧٤).

ـ تعريف العدوان (١٩٧٤).

ـ حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول (١٩٨١). . .

* * *

والخلاصة إن عملية التقنين ترمي إلى وضع مدوّنة شبيهة بالتشريعات الداخلية تتمتع بالصفة الإلزامية وتخضع لها جميع الدول. وهذه الفكرة لم تنضج بعد في الميدان الدولي. وإقناع الدول بصحتها والعمل بها عملية تحتاج إلى وقت طويل وصبر جميل. فالنزعات القومية، والمصالح السياسية، وتضارب الآراء والمنافع بين الدول لا تجعل أمر التقنين ميسوراً. لقد اعتادت الدول ـ في علاقاتها بالدول الأخرى، إن كان ذلك داخل المنظمات الدولية أو خارجها ـ على عدم الخضوع للقوانين والقضايا التي لا توافق هي عليها. وتبديل هذه

العادة يحتاج إلى مجهود جبار لتقريب وجهات النظر بين الدول وإزالة معالم الشك والخوف من قلوبها.

وإلى جانب هذه العقبات العامة، نجد عقبات خاصة مستمدّة من أوضاع بعض الدول. فوضع إنجلترا الجغرافي، مثلاً، دفعها إلى معارضة قانون الحرب البحرية. وميل الشعوب الإنكلوسكسونية إلى العرف ونفورها من الاتفاقات والالتزامات المكتوبة كانا السبب في غموض كثير من المعاهدات الدولية الجماعية، ولا سيّما ميثاق عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة.

ويعتقد بعض الدول أن التقنين يصيب القواعد الدولية المرنة بالجمود ويستوجب فيما بعد، عند ضرورة إجراء أي تعديل، القيام بمهمة شاقة، وهي الحصول على موافقة جميع الدول. ولكننا نعتقد أن من اليسير القضاء على هذه الصعوبة بإدخال نص على القانون يخفف من صعوبة الموافقة الإجماعية (كالاكتفاء، مثلاً، بموافقة ثلثي الأعضاء).

الفصل السادس

مصادر القانون الدولي العام

تضاعفت أهمية تحديد هذه المصادر عندما فكرت الدول في إنشاء محاكم دولية، ذلك لأن مهمة القاضي الدولي تختلف عن مهمة القاضي الوطني، فالقاضي الدولي لا يستطيع الحكم إلاَّ في ضوء القوانين الوضعية التي يقرّها الطرفان أو الأطراف المتنازعة، بينما يُلزم القاضي الوطني بالحكم حتى في حال سكوت القانون أو غموضه.

والفقه الدولي على خلافٍ حول مسألة تعيين مصادر القانون الدولي العام، غير أن غالبية الفقهاء تحصر هذه المصادر في نصين:

النص الأول هو المادة السابعة من الاتفاقية الثانية عشرة للاهاي، المعقودة في ١٨/ ١٠/ ١٩٠٧، والمتعلقة بإنشاء **محكمة دولية للغنائم**. فهذه المادة تعدد المصادر القانونية التي تستند إليها المحكمة فتنص على أنه إذا نُصّ في اتفاقية نافذة بين الدولتين المتنازعتين على المسألة القانونية المثارة فإن المحكمة تتقيّد **بأحكام هذه الاتفاقية**. وإذا كانت هذه الاتفاقية خالية من النص المناسب فإن المحكمة تطبّق **قواعد القانون الدولي**. وعند عدم وجود قواعد معترف بها فإن المحكمة تقضي وفق **المبادىء العامة للحق والإنصاف**.

فهذا النص يصنّف المصادر فيجعلها ثلاثةً ويُحدّد أهمية كلّ منها

بالنسبة إلى الآخر. غير أن هذا النص لم يدخل حيّز التطبيق بسبب عدم إنشاء المحكمة الدولية للغنائم، ولهذا لم يبق له في تاريخ القانون الدولي إلاّ فائدة تاريخية ونظرية. ويقال إن النص المذكور كان سبباً في فشل إنشاء المحكمة لأنه خُيّل إلى بعض الدول المشتركة في مؤتمر لاهاي (وفي مقدمتها بريطانيا) أن قضاة المحكمة (وسيكون معظمهم من دول أوروبية عبر المانش) سيعتمدون على مفهوم خاص للمبادىء العامة للحق والإنصاف يختلف عن مفهوم الأنكلوسكسون لها فيُصدرون أحكاماً لا تكون في صالح هذه الدول. ولذلك رفضت هذه الدول توقيع الاتفاقية فلم يُتح للمحكمة مباشرة أعمالها.

أمّا **النص الثاني** فله وضع آخر لأنه أصبح منذ تطبيقه جزءاً من النظام القانوني الوضعي. وهذا النص هو المادة /٣٨/ من نظام محكمة العدل الدولية الدائمة، الصادر في ١٦/ ١٢/ ١٩٢٠. وكانت هذه المحكمة تابعة لعصبة الأمم. وعند إنشاء هيئة الأمم المتحدة وضمّ نظام محكمة العدل الدولية إلى الميثاق الأممي تبنّت المادة /٣٨/ من هذا النظام نصَّ المادة التي تحمل الرقم ذاته في نظام المحكمة السابقة. والمادة تنص على ما يلي: «إن مهمة المحكمة هي الفصل في الخلافات المعروضة عليها وفقاً للقانون الدولي. وهي تطبق في هذا الشأن:

أ ـ **الاتفاقيات الدولية**، سواء أكانت عامة أم خاصة، التي تضع قواعد معترفاً بها صراحةً من قبل الدول المتنازعة.

ب ـ **العرف الدولي** كدليل على تعامل عام، مقبول على أنه القانون.

جـ ـ **مبادىء القانون العامة** المعترف بها من قبل الأمم المتمدنة.

د ـ **القرارات القضائية ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام** من مختلف الأمم، كوسيلة إضافية لتحديد قواعد القانون، وذلك مع مراعاة أحكام المادة / ٥٩/ (المتعلقة بالأثر النسبي للقرارات، إذ أنها لا تُلزم إلاَّ الأطراف في النزاع).

هـ ـ لا يترتب على هذا النص أي إخلال بصلاحية المحكمة في أن تفصل في القضية استناداً إلى **مبادىء العدل والإنصاف**، إذا وافق المتداعون على ذلك».

وعندما نقارن بين نص المادة / ٧/ ونص المادة / ٣٨/ نلاحظ أن الفرق الجوهري بينهما هو الملحوظة الأخيرة التي أشارت إليها المادة / ٣٨/ . فهذه المادة، بخلاف المادة / ٧/ ، لا تسمح للقاضي بالاستناد إلى مبادىء العدل والإنصاف في إصدار حكمه إلاَّ إذا وافقت الأطراف المتنازعة على ذلك. وعندما نضع هذا الفارق جانباً نجد أن النصين يتّفقان على تصنيف مصادر القانون الدولي حسب الترتيب التالي:

أولاً ـ **المعاهدات** التي تعتبر المصدر الأول والأهم.

ثانياً ـ **العرف** والعادات المتبعة التي دل عليها تواتر الاستعمال.

ثالثاً ـ **مبادىء القانون العامة**.

رابعاً ـ **المصادر الثانوية الأخرى** التي لا يلجأ إليها القاضي إلاَّ عند عدم توافر المصادر المذكورة.

ويقسم البعض هذه المصادر إلى أصلية (المعاهدات والعرف والمبادىء العامة)، واحتياطية أو استدلالية (أحكام المحاكم والفقه الدولي). وتميل فئة من الفقهاء إلى اعتبار المعاهدات والعرف فقط كمصادر أصلية. وسنقول كلمة موجزة في هذه المصادر.

* * *

القسم الأول

المصادر الأصلية للقانون الدولي العام

المصادر الأصلية والأساسية هي: المعاهدات والأعراف ومبادىء القانون العامة. وبما أننا سنكرّس للمعاهدات فصلاً خاصاً في الجزء الرابع من هذا الكتاب، فسنكتفي هنا بمعالجة المصدرين الآخرين.

أولاً ـ العرف[1]:

يُعتبر العرف الدولي المصدر المباشر الثاني لإنشاء القواعد القانونية الدولية. ويرى بعض الفقهاء أنه أهمّ مصادر القانون الدولي العام، **أولاً** لأنه هو الذي أوجد معظم قواعد هذا القانون، **وثانياً** لأن القواعد التي تنص عليها المعاهدات تكون غالباً تعبيراً أو صياغةً لما استقرّ عليه العرف قبل إبرام هذه المعاهدات، **وثالثاً** لأن العرف يتفوّق على المعاهدات بكون قواعده عامةً شاملةً، أي ملزمة لجميع الدول، في حين أن القوة الإلزامية في المعاهدات تقتصر على الدول المتعاقدة. ويبدو أن الوضع الحاضر للقانون الدولي العام يؤيّد هذا الاتجاه، فمعظم القواعد والأحكام التي تنظم العلاقات بين الدول

---

(١) من المراجع الحديثة حول العرف:

- B. Stern, «La coutume au cœur du droit international», Mélanges Reuter, Pedone, Paris 1981, p. 479 - 499.

- J.A. Barberis, «Reflexions sur la coutume internationale», AFDI, 1990, p. 9 - 46.

في وقت السلم والحرب والحياد تقوم على العرف الذي تواتر بين الدول. بل إن معظم القواعد الدولية الثابتة اليوم قد استقرّ بواسطة العرف أو عن طريقه. فكيف ينشأ العرف؟ وما هي خصائصه ومصادره؟ وما هو أساس الإلزام فيه؟ وما العلاقة بينه وبين المعاهدة؟

١ ـ كيف ينشأ العرف الدولي؟

العرف الدولي الملزم هو مجموعةٌ من القواعد القانونية تنشأ في المجتمع الدولي بسبب تكرار الدول لها مدةً طويلة، وبسبب التزام هذه الدول بها في تصرفاتها، واعتقادها بأن هذه القواعد تتّصف بالإلزام القانوني. والعرف قانون غير مكتوب. وجميع القوانين، داخليةً كانت أم دوليةً، بدأت بقواعد عرفية. ونشوء العرف في المجتمعات الإنسانية ظاهرة اجتماعية ترتبط بضرورات الحياة البشرية.

والأحكام العرفية في القانون الدولي تقوم على السوابق. وإذا كان للتعداد الكثير والتكرار المقترن بعدم العدول بعضُ الأهمية في هذا المجال، فليس لهما منفردين قوة إنشاء الحكم العرفي الدولي، لأن العنصر الأساسي في إنشائه هو قبل كل شيء في ثبوت الاعتقاد بين الدول بوجوب اتّباعه كلّما تجدّدت الحالة التي اتُّبع فيها من قبل.

٢ ـ ما هي الخصائص العامة للعرف الدولي؟

هناك أربع خصائص عامَّة تتلخص بالأفكار التالية:

أ ـ إن العرف تعبير عن تعامل مشترك ناتج من سوابق، أي من تكرار أعمال ترضى بها الدول.

ب ـ إن العرف ينطوي على وجود ممارسة متماثلة، أو على الأقل متطابقة. فالتشابه في المواقف التي تتخذها الدول المختلفة من قضية معينة يسمح بالاستنتاج بأن هناك تعاملاً مقترناً بطابع العمومية. وقد شدّدت محكمة العدل الدولية، في قرارها حول حق اللجوء، الصادر في ٢٠/١١/١٩٥٠، على هذه الناحية، أي على ضرورة وجود «استعمال ثابت ومتطابق»، عندما رفضت ادعاء كولومبيا بوجود عرف محلي أو إقليمي خاص بدول أميركا اللاتينية يُستنتج منه تمتّع الدولة التي تمنح حق اللجوء باختصاص فردي يُتيح لها وصف طبيعة الجرم المنسوب إلى اللاجىء. لقد كان من الصعب على المحكمة أن تستخرج من مجموعة وقائع متناقضة وغامضة، ومن تعامل متأثر باعتبارات سياسية، وجود «عرف ثابت ومتطابق ومقبول على أنه القانون».

ج ـ إن العرف يجب أن يحظى بالقبول على أنه القانون، وأن يتجاوب مع ضرورة قانونية. ولهذا فإن العرف يمثل تعاملاً إلزامياً. وقد أكد ذلك قرار محكمة العدل الدولية، حول الجرف القاري لبحر الشمال، الصادر في ٢٠/٢/١٩٦٩، عندما نص على أنه لا يكفي أن تمثّل الأعمال المتكررة تعاملاً ثابتاً، بل عليها أيضاً أن تُثبت، بطبيعتها أو بالطريقة التي تمّت بها، الاقتناع بأن هذا التعامل غدا ملزماً بوجود قاعدة قانونية. وعلى الدول المعنية أن يكون لديها الشعور بالتقيّد بالتزام قانوني، وليس الخضوع لاعتبارات المجاملة أو التقليد.

د ـ إن العرف يمثّل تعاملاً خاضعاً أو قابلاً للتطور يستطيع بمرونته أن يجاري، ولو بشكل بطيء، الأحداث والأوضاع الدولية المتغيّرة ويتجاوب مع العلاقات والحاجات الدولية المتطورة. وهذا

ما يميّزه من القواعد التعاقدية الجامدة التي لا تخضع لسنّة التطور والتي تحتاج إلى إجراءات شكلية خاصة لتبديلها أو تعديلها.

٣ ـ ما هو أساس الإلزام في العرف الدولي؟

في الفقه الدولي اتجاهان:

أ ـ اتجاه يرى أن العرف يستمد قوته الإلزامية من رضا الدول، الضمني أو المفترض، أي من قبولها الخضوع له في تصرفاتها. وفي هذا الأساس الإلزامي تتساوى المعاهدات والأحكام العرفية. وإن كان من فارقٍ بين المصدرين فهو أن رضا الدول يكون صريحاً في حالة المعاهدات بينما يكون ضمنياً في حالة الأعراف.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن اتفاق الدول في حالة المعاهدات يتم بُغية اتخاذ موقف معيَّن، وهذا يعني أن الاتفاق يحدث قبل اتخاذ هذا الموقف، في حين أن الاتفاق في حالة العرف لا يحدث إلاّ في اللحظة التي تتخذ فيها الدولة، فعلياً، الموقف المعيّن في نطاق علاقاتها بدولة أخرى. غير أن الظاهرة التي تنتج القاعدة القانونية هي ذاتها في الحالتين.

وكانت محكمة العدل الدولية الدائمة قد تبنّت هذا المفهوم في قرارها الصادر في ١٩٢٧/٩/٧، والمتعلِّق بقضية الباخرة لوتوس Lotus. ففي خلال البحث عن الناحية التي تسمح بمعرفة ما إذا كان ثمة عرف دولي يرتكز عليه الاختصاص الحصري لدولة العلم في حالة الجريمة أو الجنحة المرتكبة في أعالي البحار، أكدت المحكمة أن «قواعد القانون التي تجمع بين الدول تنبثق من إرادة هذه الدول. وهذه الإرادة تتجلّى في الاتفاقيات أو العادات المقبولة باعتبارها

مكرَّسةً لمبادىء القانون». غير أن المحكمة رفضت الشرح القائم على فكرة الإرادة، في قرارها الصادر في العام ١٩٦٩، والمتعلِّق بقضية الجرف القاري لبحر الشمال.

والحقيقة أن التفسير الذي اقترحته المدرسة الإرادية الوضعية لإرساء أساس الإلزام في العرف الدولي قد اصطدم بعدة اعتراضات، أهمها ثلاثة:

ـ صعوبة إثبات إلزامية الإرادة الجماعية بسبب سموّها على الإرادات الفردية للدول.

ـ العجز عن تفسير خضوع الدول المستقلة حديثاً، والمنضمة إلى الأسرة الدولية، لجميع الأعراف القائمة في هذه الأسرة، أي الأعراف التي تكوّنت قبل نشوء هذه الدول ودون مشاركتها في إنشاء هذه القواعد العرفية.

ـ تجاهل ميزة التطور التي تتمتّع بها القاعدة العرفية.

ب ـ ورفضت فئة من الفقهاء النظريات السابقة التي تعتمد على التفسير الإرادي لشرح الظاهرة العرفية وتعتبر رضا الدولة أساساً للإلزام في العرف الدولي، واتّجهت نحو نظرية جديدة عُرفت باسم: **الوعي القانوني الجماعي**.

وهذه النظرية ترى في العرف الدولي تعبيراً عن قاعدة موضوعية خارجة عن إرادات الدول وأسمى من هذه الإرادات. وبذلك يظهر العرف الدولي كتعبير عن إيمان أو اقتناع قانوني قائم لا صلة له بأي عمل إرادي، صريح أو ضمني، يصدر عن الدولة. فقيمة العرف ليست مشتقةً من نية الدول إنشاءَ قاعدة معيّنة، بل من اقتناعها بأنها ملزمة باحترام هذه القاعدة. وإذا شعرت الدول بوجوب احترام

القواعد العرفية، فالسبب يعود إلى أنها تعتبر هذه القواعد متّسقةً مع المنطق، أو مع القانون الموضوعي، أو مع مفهوم العدالة، أو مع التضامن الاجتماعي والاقتصادي، أو مع الإحساس القانوني لدى الناس.

وتبنّى العديد من الفقهاء هذا الاتجاه ودافع عنه. فالفقيه الفرنسي رڤييه Rivier، في كتاب له عن مبادىء قانون الشعوب نُشر في العام ١٨٩٦، كان أول من رأى في العرف «تعبيراً عن الوعي القانوني الدولي»، وعرّف العرف بأنه تكرار مستمر لبعض الوقائع، مقترن بإدراكٍ لضرورتها. وأتيحت للقاضي الدانمركي Nyholm، لدى إبداء رأيه المخالف في قضية الباخرة لوتوس (في العام ١٩٢٧)، فرصة الحديث عن العرف، فاعتبره «**تعبيراً عن الوعي القانوني الجماعي**».

ولعل أكبر حجة يعتمد عليها هذا الاتجاه هي خضوع الدول الناشئة لأحكام العرف السائدة، على الرغم من عدم وجودها عند استقرار هذه الأحكام وعدم موافقتها على العرف عند نشوئه. ولهذا فإن التزام الدول الناشئة الحديثة باحترام الأحكام العرفية، بمجرد قبول عضويتها في المجتمع الدولي، لا يمكن أن يفسّر إلاَّ بفكرة الوعي الجماعي، أو ضرورة الحياة الدولية، أو نزعة التضامن الاجتماعي، التي تقضي بالإذعان لهذه الأحكام من أجل المصلحة الدولية العامة.

٤ ـ ما هي الشروط اللازمة لقيام العرف الدولي؟

يُشترط، لكي يصبح العرف قاعدةً تتمتّع بقوة الإلزام، توافر عنصرين: عنصر مادي أو واقعي، وعنصر معنوي أو نفسي.

أ ـ العنصر المادي:

فالعنصر المادي هو التكرار والعادة، لأن العرف في الأصل هو ثبوت تكرار بعض الوقائع بشكل مماثل ومستمر وعام؛ والقاعدة العرفية لا تكتسب قوتها الإلزامية إلاَّ إذا طُبقت باستمرار واتّصفت بالشمول وقامت على أساس التبادل. ولا يُقصد بذلك إجماع الدول على قبولها، بل موافقة تلك التي طبقتها وعدم اعتراض تلك التي لم تطبّقها. فالتحكيم، مثلاً، كان أسلوباً عارضاً لجأت إليه بعض الدول لتسوية منازعاتها، ولكن نجاحه وتكراره وعدم احتجاج الدول الأخرى على ممارسته ما لبث أن حوّله إلى عرفٍ ثابتٍ له قواعده وأصوله وأحكامه.

ودراسة العنصر المادي في العرف يطرح السؤال التالي:

هل التعامل المتكرّر يجب، حصراً، أن يقوم على السوابق الإيجابية، أم أن الامتناع المتكرّر يكفي لتوليد قاعدة عرفية عندما يتّسم بالدرجة ذاتها من الاستمرارية والعمومية؟

لقد ناقشت محكمة العدل الدولية الدائمة، لدى إصدارها الحكم في قضية الباخرة لوتوس[1]، هذه المسألة ورفضت الحجة الفرنسية التي اعتبرت أن الاختصاص الجنائي، في حالات الجرائم والجنح المرتكبة في أعالي البحار، يعود لمحاكم دولة العلم ويتّسم بصفة حصرية. وأقرت المحكمة بعدم وجود قاعدة في القانون الدولي، متعلقة بحالات التصادم، تترك مسألة الملاحقات الجنائية

---

(1) في ١٩٢٦/٨/٢، حصل اصطدام بين مركب فرنسي (لوتوس) ومركب تركي (بوزكورت) في البحر العالي أدّى إلى وفاة ثمانية بحّارة أتراك. ورفع الأمر آنذاك إلى المحكمة الدولية.

للاختصاص الحصري لدولة العلم، ولكن المحكمة وجدت أن هناك دولاً تمتنع عن ممارسة الملاحقات الجنائية دون الإقرار بأنها ملزمة بذلك. ولهذا لا يمكننا التحدّث عن عرف دولي إلاّ إذا كان الدافع إلى الإقناع نتيجة الشعور بواجب الإقناع.

وهكذا نرى أن الاجتهاد الدولي يرفض مفهوم القاعدة العرفية القائمة على أساس الامتناع المتكرر، إذا خلت عمليات الإقناع من صفتيْ العمومية والإلزام.

وعلى الرغم من اختلاف الآراء الفقهية حول موضوع الامتناع أو الإهمال المتكرر، فإن الجميع يُقرّ بأن الواقعة الجديرة بإنتاج العرف يجب أن تتسم بصفات الاستمرارية ذاتها في الزمان، أي تكرار السابقة في الزمان، وصفات العمومية ذاتها في المكان، أي تكرار السابقة في المكان.

فكيف يكون تكرار السابقة في الزمان؟ أو كيف نشرح عملية استمرارية التطبيق؟

التكرار المتّسق والمستمر لبعض الوقائع هو الشرط الأساسي لترسيخ التعامل وتحويله إلى عرف إلزامي. وقد أعلنت إحدى المحاكم التحكيمية «أن التعامل الثابت، والمتّبع بفاعلية، ودون تغيير، هو وحده القادر على توليد قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي»[١].

ومن مراجعة الاجتهاد الدولي نجد أن هناك صفتين مطلوبتين للعرف: التطابق والاستمرارية.

---

(١) راجع القرار التحكيمي الصادر في ١٧/٧/١٩٦٥، والخاص بتفسير الاتفاق الجوي المبرم في العام ١٩٤٨ بين الولايات المتحدة وإيطاليا. في مجلة RGDIP, 1968, p. 484.

والتطابق هو اتّساق أعمال متوالية ومتشابهة صادرة عن دولةٍ ما. فإذا فُقد التطابق المتّسق انتفى التكرار. وإذا لقيت السوابق التي تتبعها فئة من الدول حول مسألة واحدة معارضةً من دول أخرى تعرّضت عملية تكوين القاعدة القانونية للعرقلة.

ومع أن التطابق مفهوم نسبي، فإن التدقيق في صحته ليس بالأمر العسير. فمحكمة العدل الدولية رفضت، في قرارها المتعلق بحق اللجوء السياسي، إضفاء صفة السوابق على الأعمال التي تذرّعت بها كولومبيا لأن هذه الأعمال كانت تتّسم بالشك والتناقضات والتقلبات وعدم الاتّساق، حتى أصبح من غير الممكن استنتاج عُرف ثابت ومتطابق منها(١).

والصفة الثانية للعرف هي **الاستمرارية**. والاستمرارية تقترن عادةً بالثبات. ولكن التدقيق في صحتها يتّسم بشيء من الصعوبة. فمن المتفق عليه أن عملاً ما لا يتحوّل إلى عرف ويكتسب الصفة الإلزامية إلاّ إذا تقبّلته الدول بشكل دائم. وهنا نتساءل: **ما هو عدد المرّات وطول الفترة الزمنية التي ينبغي للسابقة أن تتكرّر فيها لكي تُسفر عن ظهور قاعدة عرفية؟**

إنه من الصعب الإجابة، لأن حساب المرّات والفترات الزمنية يُعدّ من الأمور المعقّدة. إلاّ أن الكثافة المتنامية للعلاقات الدولية، وتطور التكنولوجيا، وسهولة الاتصالات والمواصلات، تشجّع غالباً على الاكتفاء بمهل زمنية أقصر. وقد أيدت محكمة العدل الدولية، في قرارها الخاص بالجرف القاري، هذا الموقف عندما أكدت أن انقضاء فترة قصيرة من الزمن لا يحول، بحد ذاته، دون تكوين قاعدة

(١) Recueil des arrêts de la C.I.J., 1950, p. 277.

جديدة من قواعد القانون الدولي العرفي، بشرط أن تتوافر في التعامل صفة التطابق وصفة التكرار المستمر[1].

ويشهد التعامل الدولي في الوقت الراهن قيام أعراف حديثة مقبولة لا تقل أهميةً واحتراماً عن الأعراف القديمة المتواترة. ومع أن الاجتهاد الوطني لم يُبدِ اهتماماً معيناً بموضوع الفترة الزمنية اللازمة لتشكيل القاعدة العرفية، فقد كانت للاجتهاد الدولي في الماضي مواقف متباينة منه، طرأ عليها تقارب بعد صدور قرار (الجرف القاري) الذي أشرنا إليه[2].

وبعد تكرار السابقة في الزمان، **كيف يكون تكرارها في المكان؟ أو كيف نفسّر عمومية التطبيق؟**

العرف هو انعكاس وتكريس لتعامل مستمر ومتواصل. وهو، في الوقت ذاته، تعبير عن تعامل عام مشترك تأخذ به عدة دول. وبالنسبة إلى درجة العمومية ومداها فإن الفقه يستبعد الإجماع ويكتفي برضا الدول التي مارست هذا العرف دون أن تتلقّى احتجاجاً من الآخرين. وقد أيّدت محكمة العدل الدولية، في قرارها المتعلّق بالجرف القاري لبحر الشمال، هذه الفكرة عندما أعلنت أن وجود عرفٍ يستتبع «اشتراكاً واسعاً جداً وتمثيلياً»، بما فيه اشتراك الدول المعنية بشكل خاص.

---

(١) Rec. 1969, p. 43.

(٢) غالى أحد القضاة الدوليين في تحديد الفترة الزمنية اللازمة، فطالب «باستعمال سحيق في القدم ناجم عن تكرار متواصل للوقائع التي تحدث في مجال العلاقات الدولية».
راجع الرأي المخالف للقاضي الروماني في الاستشارة التي صدرت عن محكمة العدل الدولية الدائمة، في ٨/١٢/١٩٢٧، في قضية اختصاص لجنة الدانوب الأوروبية.

ولدى مراجعة الوثائق الدولية، ومنها المادة /٣٨/ من نظام محكمة العدل الدائمة والمحكمة الحالية، نجد أنها تحصر القواعد العرفية بالقواعد المعترف بها، بشكل عام، من قبل الدول المتمدنة.

ونلاحظ أن التعامل والاجتهاد الدوليين لا يشترطان، للاعتداد بقاعدة عرفية تجاه دولةٍ ما، وجود سوابق تثبت اعتراف هذه الدولة الصريح بتلك القاعدة. والقرارات الصادرة عن محاكم وطنية ودولية والتي تسير في هذا الاتجاه كثيرة. ففي الولايات المتحدة يعترفون بعرفٍ من أصل أوروبي لم يسبق له أن طبّق في القارة الجديدة. والدول الحبيسة المحرومة من السواحل البحرية تخضع، في حالتي السلم والحرب، لقواعد عرفية تكوّنت على أساس التعامل المتكرِّر والمقبول بين الدول الساحلية، ودون أن تكون هي (أي الدول غير الساحلية) قد شاركت في إنشائها.

ومن المؤكَّد أنه لا يمكن إخضاع دولةٍ ما لقاعدة عرفية إذا ما أبدت هذه الدولة، بشكل ثابت لا يشوبه أي غموض، رفضها لتلك القاعدة. وهنا يطرح سؤال: **هل يمكن أن تكتسب قاعدة عرفية قيمةً عالمية بمجرد موافقة غالبية دول العالم عليها؟ أي هل يمكن استخدام مبدأ الأكثرية معياراً لامتداد القواعد العرفية إلى مختلف دول المعمورة؟**

لقد واجهت هذه الفكرة معارضة شديدة من الفقهاء الدوليين، ولم تؤيدها إلاَّ القلَّة. ففي العام ١٩٣٢، وجد الفقيه الفرنسي جيدال Gidel، الذي كان مستشاراً للنروج أمام محكمة العدل الدولية الدائمة التي فصلت في قضية النظام القانوني لإقليم غروونلاند Groënland الشرقية، أن اعتراف الدول بسيادة الدانمرك على هذا الإقليم لا يُلزم النروج. وعلى العكس من هذا الموقف رأى البعض أن القواعد

العرفية يمكن أن تتبدَّل وتتغيَّر وتتطوَّر وفقاً لاتجاهات أغلبية ساحقة من الدول.

* * *

وإلى جانب الأعراف العامة أو العالمية المعترف بها من قبل الدول جميعاً، هناك أعراف نسبية أو خاصة بمجموعة معيَّنة من الدول. وتسمَّى: **الأعراف الإقليمية**. وقد أُخذ بهذه الفكرة في نظام الامتيازات Capitulations لتحديد الوضع القانوني للرعايا المسيحيين في دول المشرق والشرق الأقصى. وأُخذ بها في موضوع الحرب البحرية حيث وافقت بريطانيا والولايات المتحدة على العمل بأعرافٍ تطبقها دول أوروبا القارية. ونجد في دول القارة الأميركية قواعد عرفية خاصة تتعلَّق بتحديد الجنسية أو منحها (اعتماد مبدأ قانون الأرض أو محل الولادة)، وبالاختصاصات الإقليمية، وبحق اللجوء السياسي، وبالاعتراف (نظرية طوبار ونظرية ستيمسون)، وبالمسؤولية الدولية (شرط كالڤو ونظرية دراغو)[١].

وتسنّى لمحكمة العدل الدولية الاعتراف بوجود أعراف خاصة تتعلَّق بحق اللجوء السياسي (في القرار الخاص بحق اللجوء، الصادر في العام ١٩٥٠)، والنظام الخاص بتحديد عرض البحر الإقليمي وطول الخلجان التي تشكّل المياه الداخلية لبعض الدول (في القرار الخاص بالصيد، الصادر في العام ١٩٥١)، ونظام الامتيازات (في القرار الخاص بحقوق الرعايا الأميركيين في المغرب، الصادر في العام ١٩٥٢).

وكان لتلك المحكمة، في مسألة الاعتراف بالأعراف الخاصة،

---

(١) سنطلع على مضمون هذه النظريات في فصل لاحق.

موقف متميّز عندما أيّدت **إمكان قيام أعراف ثنائية بين دولتين فقط**. ففي قرارها الصادر في ١٢/ ٤/ ١٩٦٠، والخاص بقضية حق المرور في الأرض الهندية، وجدت أنْ ليس هناك من سبب لعدم اعتبار التعامل المتواصل والمستمر بين دولتين، والمقبول منهما لإدارة علاقاتهما، أساساً للحقوق والالتزامات المتبادلة بينهما.

وليس للأعراف، سواءٌ أكانت خاصة أم إقليمية، إلاّ أثر نسبي يقتصر على الدول التي اعترفت بها ومارستها بشكل ثابت. وهذا يعني أن أثرها لا يمتد إلى الدول التي أفصحت، بالتعامل المعاكس، عن إرادتها الثابتة بعدم الامتثال لها أو الأخذ بها. ومبدأ النسبية هذا مكرّس في الاجتهاد، الوطني والدولي، وفي التعامل الدبلوماسي. وهذه بعض الأمثلة:

ـ تسود في أميركا الوسطى نظرية طوبار Tobar التي تتعهّد فيها دول تلك المنطقة بعدم الاعتراف بأية حكومة تنشأ نتيجة ثورة أو انقلاب. وفي العام ١٩٢٣، نشأ نزاع بين بريطانيا وكوستاريكا، فأُخضع للتحكيم، واختير الرئيس الأميركي السابق تافت Taft حَكَماً. وكان عليه أن يفصل في مسألة تطبيق تلك النظرية ذات الطابع الإقليمي على الدول الأخرى، أي الدول الموجودة خارج النطاق الجغرافي لأميركا الوسطى، فرفض تطبيقها، باعتبار أن عدم الاعتراف برئيس النظام غير الشرعي (المنبثق من ثورة أو انقلاب) لا يشكّل مسلّمة في القانون الدولي ولا يحظى بالقبول العام.

ـ صدرت قرارات مماثلة بالنسبة إلى شرط كالفو Clause de Calvo، قضت بعدم امتداد آثاره إلى دول خارج نطاق أميركا اللاتينية.

ـ وجّهت حكومة بنما، في نهاية العام ١٩٣٩، رسالة إلى الحكومة الفرنسية تُعلمها فيها بأن /٢١/ جمهورية أميركية عقدت مؤتمراً اتفقت فيه على إيجاد منطقة أمن في المياه المتاخمة للقارة الأميركية يُمنع فيها على أية دولة غير أميركية القيام بأعمال حربية. وردّت الحكومة الفرنسية مؤكِّدةً أن تكوين منطقة من هذا النوع تتضمّن، على امتداد مساحات شاسعة، تنازلاً من الدول المحاربة عن حقوق ثابتة بالعرف الدولي، لا يمكن أن ينشأ إلاَّ باتفاق من جميع الدول المعنية.

ـ قُيّض للمحكمة العليا في الولايات المتحدة إصدار عدة قرارات في القرن التاسع عشر أكدت فيها الطابع النسبي للأعراف الخاصة، لا سيما الأعراف المتعلّقة بتجارة الرقيق.

ـ انضمّت محكمة العدل الدولية في العام ١٩٥٠ (في القرار الخاص بحق اللجوء) إلى هذا الاتجاه، فأكدت أن على الطرف الذي يتذرّع بعرف خاص أن يُثبت أن هذا العرف قد تكوّن بطريقة جعلته ملزماً للطرف الآخر.

وموضوع الأعراف الإقليمية أو الخاصة يطرح سؤالاً: **ما هو الحل عند وجود تناقض أو تعارض بين عرفين، خاص وعام، متفاوتين من حيث المدى الجغرافي؟**

إن الجميع متفقون على تفضيل الخاص على العام. وقد تبنّت محكمة العدل الدولية في العام ١٩٦٠ (في القرار الخاص بحق المرور في الأرض الهندية) هذا التفسير.

ب ـ العنصر المعنوي:

أمّا الركن أو العنصر الثاني الذي يجب توافره في العرف لكي

يصبح قاعدة قانونية دولية تتمتع بالصفة الإلزامية، فهو العنصر المعنوي أو النفسي. ونعني به اقتناع الدول بضرورة هذا العرف وإيمانها بأن اتباعه أو السير بمقتضاه يُعتبر واجباً. ووجود هذا العنصر المعنوي هو الذي يسمح بتمييز العرف من العادات والمجاملات التي تُعتبر مجرد تصرفات عادية تخضع لاعتبارات ظرفية أو لياقات اجتماعية ولا تتضمّن أي إلزام.

وجاء القانون الدولي المعاصر يكرّس هذا العنصر. فالمادة / ٣٨/ من نظام محكمة العدل الدولية يصف العرف الدولي بأنه «تعامل عام مقبول على أنه القانون». وبالاستناد إلى هذا المفهوم أصدرت المحكمة قرارات جرّدت من صفة القاعدة العرفية كلّ تعامل لا يعكس إيمان الدولة بأن هذا التعامل يرقى إلى مرتبة الواجب القانوني[1].

ولكن كيف يتم إثبات القانون العرفي؟

من الطبيعي أن يقع عبء الإثبات على كاهل الدولة المستفيدة من وجود العرف، أي على كاهل الدولة المستدعية، لا سيما عندما تتذرع بقاعدة عرفية إقليمية محلية[2].

وبالنسبة إلى وسائل الإثبات فإن المادة / ١٥/ من نظام لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة تزودنا بالمؤشر أو الدليل التالي:

---

(١) راجع، مثلاً، قرار المحكمة الصادر في العام ١٩٦٩ حول الجرف القاري لبحر الشمال، والذي يشترط، لقيام العرف، توافر تعامل ثابت، واقتناع بأن هذا التعامل أصبح ملزماً، ووجود شعور لدى الدول المعنية بأنها، عند قيامها بهذا التعامل، تمتثل لوضع يوازي وضع الالتزام القانوني.

(٢) راجع قرار محكمة العدل الدولية حول الرعايا الأميركيين في المغرب:
Rec. 1952, p. 276.

لا يمكننا القيام بتقنين (أو تدوين) قاعدة، أي افتراض طابعها العرفي، إلاَّ إذا كان باستطاعتنا الاستناد إلى تعامل دولي متلاحق، وسوابق اجتهادية، وآراء فقهية متقاربة.

وصعوبة الإثبات دفعت الاجتهاد الدولي إلى اعتماد أسلوب مرن يتّسم بحرية تقدير كبيرة ويستنبط وجود العنصر النفسي من مجموعة الظروف المحيطة بنشاط الدولة المعنية، كتوالي الوقائع المماثلة، أو وجود تعامل ثابت ومتطابق، أو أهمية عدد الدول الأطراف في معاهدة جماعية منشئة لحق جديد. وهذه المرونة تقود، في معظم الأحيان، إلى قبول الافتراض بوجود اتفاق ضمني بين الأطراف يستنتج منه أن التعامل الجاري يتطابق مع قواعد القانون الدولي الوضعي.

وهل هناك أساليب أو وسائل تسمح للدول بالتنصّل من تطبيق القواعد العرفية؟

إن العرف الدولي لا يتحوّل إلى تعامل إلزامي إلاَّ إذا أقلعت الدول المعنية عن إبداء أيّ اعتراض عليه. وهذا يعني أن في مقدور الدول اللجوء إلى وسائل مختلفة لتلافي قيام قاعدة عرفية لا توافق عليها. وذهب البعض إلى أبعد من ذلك عندما اعتبر أن لكل دولة الحق في الاعتراض على أي مبدأ أو قاعدة في القانون الدولي، حتى ولو كانت مقبولة من جميع الدول.

وعندما نطلع على الممارسة الدولية نجد أن لدى الدول مجموعتين من الوسائل للتهرّب من تطبيق القواعد العرفية: المجموعة الأولى هي ذات صفة دبلوماسية، ويأتي في طليعتها الاحتجاج. والمجموعة الثانية هي ذات صفة قانونية، وتتضمن:

ـ حالة التدخل التي تسمح لكل دولة طرف في معاهدة جماعية بالاشتراك في محكمة دولية، قضائية أو تحكيمية، عند اندلاع خلاف حول تفسير تلك المعاهدة[1].

ـ ممارسة أسلوب الرأي المخالف الذي يسمح للقضاة أو المحكّمين المنتمين إلى الأقليّة بإعلان معارضتهم أو تبريرها[2].

ـ مبدأ نسبية القضية المحكوم بها، الذي يهدف، مبدئياً، إلى الحؤول دون تكوين قانون اجتهادي باتجاه أكثري[3].

ـ التحفُّظ عن الحكم الذي يسمح لدولة طرف في النزاع بعرقلة تكوين عرف عام. ويتم ذلك بأن تُنكر الدولة على القرارات الدولية، القضائية أو التحكيمية، قيمة السابقة[4].

وعلى الرغم من هذه الوسائل والطرق، الدبلوماسية والقانونية، التي تلجأ إليها الدول، في بعض الحالات والظروف، للتملُّص من القواعد العرفية، فإن القضاء الدولي، الدائم والفاعل والمجرّد، كفيل

---

(١) راجع المادة /٦٢/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، التي تسمح لدولة لها مصلحة ذات صفة قانونية قد يؤثر فيها الحكم الصادر في القضية المعروضة أن تتقدم من المحكمة بطلب تدخّل.

(٢) راجع المادة /٥٧/ من النظام المذكور، التي ترى أن من حق كل قاض، في حال صدور حكم لا يعبّر، كلياً أو جزئياً، عن الرأي الإجماعي للقضاة، أن يُرفقه ببيان يُعلن فيه رأيه الشخصي.

(٣) راجع المادة /٥٩/ من النظام ذاته، التي ترى أن حكم المحكمة لا يكون ملزماً إلاّ للأطراف في النزاع، وفي القضية التي فُصل فيها.

(٤) في العام ١٩٢٣، وجهت حكومة واشنطن احتجاجاً إلى وزير النروج المفوض في واشنطن حول موضوع القرار الصادر عن محكمة التحكيم الدائمة، والمتعلق بمصادرة السفن النروجية. وقد تضمن الاحتجاج رفضاً لفكرة اعتبار القرار التحكيمي سابقةً تجاه الولايات المتحدة، بدعوى أن المحكّمين تجاوزوا صلاحياتهم.

بالحد من هذه الوسائل وتوحيد الآراء والمواقف من المسائل المتعلّقة بتلك القواعد.

٥ ـ ما هي مصادر العرف الدولي؟

لو وضعنا جانباً النظريات الفقهية المتعلّقة بتحديد العناصر المكوّنة للعرف الدولي لوجدنا أن المصادر الأساسية لهذا العرف تكمن في التصرُّفات أو الأعمال الصادرة عن الهيئات القانونية التي تتمتَّع باختصاصات في النظام الدولي، أو باختصاصات ذات صلة بالعلاقات الدولية والتي يكون لها تأثير في هذه العلاقات. وهذه الهيئات على نوعين، هيئات حكومية، وهيئات دولية.

أ ـ أعمال الهيئات الحكومية:

المقصود بالهيئات الحكومية السلطات الثلاث في الدولة، لأن جميع التصرُّفات التي تصدر عن هذه السلطات وتكون ذات صلة بالخارج تسهم في تكوين السوابق التي تتحوَّل، بفعل التكرار، إلى عرف دولي. وتشمل هذه التصرُّفات الأعمال القانونية التي تقوم بها مختلف الأجهزة في الدولة: أعمال السلطة التنفيذية (التعامل الحكومي والدبلوماسي)، وأعمال السلطة التشريعية (القوانين الوطنية)، وأعمال السلطة القضائية (الأحكام القضائية الداخلية).

ـ أعمال السلطة التنفيذية. إن العنصر الأول المهم هو الأعمال التي تقوم بها أجهزة الدولة التي تشارك في إدارة علاقاتها الخارجية. وأهم هذه الأجهزة: الحكومة والسلك الدبلوماسي والقنصلي. والتعامل الحكومي والدبلوماسي يسمح بتحديد السلوك الذي تنتهجه

الدولة في علاقاتها مع أعضاء المجتمع الدولي، والتعرُّف إلى المواقف التي تتخذها الدولة من مختلف الشؤون والقضايا الدولية. ومن هنا تتجلَّى أهميّة المراسلات الدبلوماسية التي تتضمَّن وثائق ومعلومات تساعد على تحديد الأعراف وإثبات أحكامها، وكذلك أهمية التعليمات والتوجيهات الحكومية والوزارية التي تساعد على معرفة مواقف الحكومة من بعض القضايا. ومن الأعمال المهمّة أيضاً التعليمات والأوامر الصادرة عن القيادات العسكرية في أثناء الحرب والتي تساعد على كشف القواعد والأصول التي تتبعها الدول في الحروب البرِّية والبحرية والجوِّية.

ـ **أعمال السلطة التشريعية**. إن هذه السلطة هي التي تضع القوانين الداخلية. وبعض هذه القوانين يتعلَّق بأمورٍ ذات صفة دولية. وليس من المستغرب أن تصبح هذه القوانين من أهمّ العناصر المنشئة أو المكوِّنة للعرف الدولي. ويتم ذلك حينما يتوافر لها عنصر الشمولية، أي حينما تتأثَّر قوانين الدول الأخرى بها فتصدر على صورةٍ مماثلةٍ أو مطابقةٍ لها. ومثال ذلك القوانين المتعلِّقة بمعاملة الأجانب، أي بتعيين حقوقهم وواجباتهم داخل الدول التي يقيمون فيها، والقوانين المتعلِّقة بالجرف القارّي والحصانات الدبلوماسية. فقد كان لأمثال هذه القوانين صدى أو تأثير في التشريعات الوطنية المختلفة ساعد على تكوين قواعد عرفية عامّة. وممَّا لا شكَّ فيه أن القوانين الوطنية مؤهَّلة لتصبح تعبيراً عن قوانين دولية عرفية عندما تنجح في تكريس المبادىء ذاتها في مختلف الدول، وتكون مستوحاة من الإيمان القانوني ذاته المتعلِّق بالحياة الدولية.

ـ **أعمال السلطة القضائية**. إن هذه السلطة هي التي تصدر الأحكام الداخلية. وأحكام المحاكم الداخلية تساعد أيضاً على

تكوين العرف الدولي عندما يُطلب منها النظر في قضايا ذات صفة قانونية دولية، فتعمد إلى تطبيق قواعد القانون الدولي. وتقوم محاكم الغنائم، هنا، بدورٍ بالغ الأهميّة. فإذا قامت المحاكم الوطنية في مختلف الدول بتطبيق القاعدة ذاتها بشكلٍ مستمر، تحوّلت هذه القاعدة تدريجاً إلى قاعدة دولية عرفية. وأُتيح لمحكمة العدل الدولية الدائمة أن استندت في بعض أحكامها (وإن يكن ذلك بصورة عامّة وعابرة) إلى قرارات قضائية داخلية[1]. ولكن البعض يخشى الاعتماد كلّياً على الأحكام الداخلية، لأن المحاكم الوطنية، عندما تفصل في مسائل من صلب القانون الدولي، تخضع غالباً لاعتبارات خاصة، منها التأثّر بالقانون الطبيعي والملاءمة السياسية، وتشكو، بشكلٍ عام، من نقصٍ في التكيُّف مع التقنيات البسيطة للقانون الدولي.

ب ـ أعمال الهيئات الدولية:

إذا كانت الأعراف تتكوّن بفعل التصرُّفات التي تصدر عن الهيئات والأجهزة الحكومية، فهي تتكوَّن كذلك على أساس التصرُّفات التي تصدر عن مختلف الهيئات والمنظمات الدولية، لأن هذه المنظمات تسهم، أيضاً في تكوين القانون الدولي العرفي بواسطة القرارات التي تتبنَّاها، والاتفاقيات التي تشارك فيها، والعلاقات التي تقيمها مع أشخاص القانون الدولي الآخرين. إن تكرار «عمليات حفظ السلام» في الأمم المتحدة، مثلاً، يسمح باستخراج مجموعة من القواعد العرفية التي تطبّق على هذه العمليات. وهي، في الأساس، قواعد مستمدّة من قرارات مجلس الأمن والجمعية العامّة، ومن الاتفاقات

(1) راجع، مثلاً، رأيها الاستشاري الصادر في ١٩٢٦/٧/٢٣، والمتعلق بصلاحية منظمة العمل الدولية في تنظيم عمل صاحب العمل.

المعقودة مع الدول المعنيّة، ومن الممارسات المتّبعة وفقاً لتوجيهات الأمين العام.

والقواعد التي تُسهم الأمم المتحدة في إنشائها تساعد على تكوين القواعد الدولية العرفية، لأن القرارات الصادرة عن أجهزتها، أو عن أجهزة المنظمات الدولية الأخرى، تتمخّض، في معظم الأحيان، عن ظهور قواعد جديدة.

ولنضرب مثلاً: إن القرار الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٤/١٢/١٩٦٠، وعُرف بـ «**الإعلان الخاص بمنح الاستقلال للبلاد والشعوب الرازحة تحت الاستعمار**»، كان له دور المحفِّز والمشجِّع على تكوين قاعدة قانونية مناهضة للاستعمار اكتسبت أهميّتها من التعامل الغزير الذي أعقب «الإعلان» وتطابق مع مبادئه. ولهذا يحرص الفقهاء على التأكيد بأنّ عملية تحوُّل التوصيات أو التوجيهات أو القرارات إلى قواعد عرفية يتطلّب تعاملاً واضحاً لا لبس فيه ولا اعتراض عليه، فالقرار وحده، ولو كان صادراً عن أهمّ الهيئات الدولية، يبقى عاجزاً عن إنشاء قاعدة عرفية.

وبذلك تكون السوابق النابعة من قرارات المنظمات الدولية، بعد نشرها وإقبال الدول عليها وتكرار التكامل والاعتراف بها، مصدراً مهماً من مصادر تكوين القواعد العرفية.

وإذا كان من الطبيعي أن يتبادر إلى الذهن، عند الحديث عن أشخاص القانون الدولي، الركنان الأساسيان (الدولة والمنظمات الدولية)، فإنّ **هناك منظمات أخرى، مثل المنظمات الدولية غير الحكومية، وحركات التحرير الوطني، والشركات ذات الجنسيات المتعدِّدة، تقوم هي أيضاً، عبر تصرُّفاتها وأعمالها، بدور مهمّ في**

تكوين القواعد العرفية. إلاّ أن هذا الدور مرهون بعدم الاصطدام بمعارضة صريحة من قبل «أشخاص القانون الدولي الكبار». فاللجنة الدولية للصليب الأحمر .C.I.C.R هي منظمة غير حكومية، والقواعد التي ترعى تدخلها في حالات النزاع المسلَّح ناجمة، إلى حدٍّ كبير، عن المنهج السلوكي الذي اتبعته منذ تأسيسها.

وأشهر ما يصدر عن الهيئات والمنظمات الدولية من تصرُّفات يتجلَّى غالباً في المعاهدات والقرارات القضائية والتحكيمية.

فالمعاهدات الدولية يمكن أن تشكِّل، في بعض الحالات، سوابق تُسهم في قيام القانون العرفي. ويحدث ذلك عندما تُبرم دولٌ معاهدةً ما وتتفق فيها على أحكام وأمور تنال فيما بعد إعجاب الدول الأخرى، غير الأطراف في المعاهدة، فتسارع إلى الأخذ بها وتطبيقها في علاقاتها المتبادلة. والأمثلة كثيرة، منها:

- معاهدة ڤيينّا للعام ١٨١٥، المتعلِّقة بنظام المراتب لأعضاء السلك الدبلوماسي.
- إعلان باريس للعام ١٨٥٦، المتعلِّق بقواعد الحرب البحرية.
- وثيقة برلين للعام ١٨٨٥، المتعلِّقة بأصول احتلال سواحل القارة الافريقية.
- اتفاقيتا لاهاي لعاميْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، المتعلِّقتان بقوانين الحرب البرِّية وأغراضها.
- الاتفاقيات العديدة حول تحديد عرض المياه الإقليمية، وأعالي البحار، والمطاردة الحارة...

واستند الاجتهاد الدولي إلى بعض المعاهدات الجماعية واعتبرها عناصر مكوّنة لقواعد عرفية سابقة. فالمحكمة الجنائية الدولية في

نورمبرج (وهي محكمة أنشأتها الدول الحليفة المنتصرة، في أعقاب الحرب العالمية الثانية، لمحاكمة كبار مجرمي الحرب من الألمان) اعتبرت، في حكمها الصادر في ١/١٠/١٩٤٦، أن الوثائق الاتفاقية المختلفة التي كانت قائمة قبل العام ١٩٣٩، والتي كانت تتضمّن تعهّدات بالتخلّي عن فكرة الحرب، تقرّ بوضوح بوجود مبادىء قانونية كانت ساريةً ومطبّقةً.

ونجد إلى جانب المعاهدات الدولية العامة **معاهدات دولية خاصة كفيلة بالإسهام في إنشاء القانون العرفي**. ويحدث ذلك عندما تُعقد هذه المعاهدات بين عدد كبير من الدول وتتضمّن شروطاً متشابهة. وهذه الشروط النموذجية التي يتكرّر إيرادها من اتفاقية إلى أخرى تنمّ، ولا شكّ، عن اقتناع أو إيمان قانوني من جانب الدول. ومن الأمثلة على ذلك الأحكام والشروط في الاتفاقيات القنصلية، ومعاهدات التسليم والتحكيم والجنسية والاتصالات البحرية والجوّية...

ومن مراجعة القرارات الصادرة عن كثير من المحاكم الدولية نجد أن هذه المحاكم استندت، في مناسباتٍ عدّة، إلى ما ورد في مثل تلك المعاهدات. فمحكمة العدل الدولية الدائمة ركّزت، في قرارها الصادر في العام ١٩٢٣، حول قضية ومبلدون Wimbledon، على أحكام اتفاقية العام ١٨٨٨، الخاصة بنظام قناة السويس، ومعاهدتيْ عاميْ ١٩٠١ و١٩٠٣، الخاصّتين بنظام قناة بنما. واتّبعت محكمة العدل الدولية، في قرارها الصادر في العام ١٩٥٥، حول قضية نوتبوهن Nottebohen، الأسلوب ذاته، فاستندت إلى معاهدات أميركية حول الجنسية، ونظام المتجنسين المقيمين في بلادهم

الأصلية، وتنازع القوانين في موضوع الجنسية، وعثرت فيها على شواهد وسوابق تثبت وجود تعامل مشترك للدول الأميركية في هذا المجال.

واجتهاد المحاكم الدولية يمكن أن يكون وسيلةً لتكوين القواعد العرفية. فالقرارات الدولية، القضائية والتحكيمية، تُعتبر، من قبل الكثيرين، عناصر مكوّنة للعرف. ولهذا نجد أن الدول التي تلجأ إلى التحكيم تدعو أحياناً المحكّمين إلى الفصل في المسألة على أساس الاجتهاد. وكانت محكمة العدل الدولية الدائمة تستند، في بعض المناسبات، إلى قرارات وتفسيرات صادرة عن محاكم دولية أخرى، لا سيما محاكم التحكيم.

واعتمدت محكمة العدل الدولية، في عدّة مناسبات أيضاً، على اجتهادات المحكمة الدائمة. ففي قرارها الصادر في العام ١٩٦٩، حول الجرف القارّي، استندت إلى قرار المحكمة الدائمة الصادر في العام ١٩٢٧، حول قضية الباخرة لوتوس. وفي قرارها الصادر في العام ١٩٥٧، حول قضية القروض النروجية، استندت إلى قرار المحكمة الدائمة الصادر في العام ١٩٣٩، حول قضية شركة كهرباء صوفيا.

ولم تكتف المحكمة الراهنة بذلك، بل استندت أيضاً إلى الكثير من الآراء الاستشارية الصادرة عن المحكمة السابقة. ولكننا نلاحظ أن المحكمة الراهنة أقلّ اعتماداً على القرارات التحكيمية من السابقة. وإذا كانت السابقة قد اعتمدت على ممارسات مجلس عصبة الأمم، فإن المحكمة الراهنة لم تجد حرجاً، لدى القيام باختصاصها الإفتائي، في الاستناد إلى قرارات ذلك المجلس في موضوع

الانتدابات الدولية[1]، وإلى قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة في موضوع إنشاء قوة الطوارىء الدولية وتحديد اختصاصاتها وتمويلها[2]، وإلى ممارسات منظمة الأونسكو[3].

٦ ـ ما هي العلاقات بين العرف والمعاهدة؟

جرت في عهد عصبة الأمم محاولات لوضع نصٍّ يُعدِّد مصادر القانون الدولي العام حسب نظام تراتبي تنازلي. وشُكِّلت لجنة من الحقوقيين لهذا الغرض، وتمكَّنت من وضع النظام، إلاَّ أن جمعية العصبة لم توافق عليه. ويبدو أن النظام التراتبي كان مستوحىً من فكرة أن العرف يكوِّن، غالباً، قاعدة قانونية عامة، في حين أن المعاهدة تعلن عادةً قاعدة قانونية خاصّة. ومن المنطقي أن تعود هذه الفكرة إلى تفوُّق المعاهدة على العرف، عملاً بالمبدأ القائل بأن الأحكام الخاصة تجبّ (تغلب) الأحكام العامّة.

ومع ذلك، فإن الفقه اليوم يميل إلى الإقرار بأن المعاهدة والعرف يتمتَّعان بقوّة قانونية متساوية، وبأن كلاًّ منهما يملك القدرة على إلغاء الآخر.

أ ـ **فالمعاهدة تستطيع إبطال العرف أو تعديله**. ومن الأمثلة: إلغاء إدعاءات هولندا ذات الأصول العرفية، الخاصة بالملاحة في نهر الرين، من قبل إعلان ڤيينا للعام ١٨١٥. وإلغاء تجارة الرقيق

---

(١) راجع رأيها الاستشاري في ١١/٧/١٩٥٠، حول النظام الدولي لإقليم جنوب غربي أفريقيا.

(٢) راجع رأيها الاستشاري في ٢٠/٧/١٩٦٢، حول بعض نفقات الأمم المتحدة.

(٣) راجع رأيها الاستشاري في ٢٣/١٠/١٩٥٦، حول أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الصادرة بطلب من الأونسكو.

الأسود بموجب إعلان ڤيينا للعام ١٨١٥ وميثاق بروكسيل للعام ١٨٩٠. وإلغاء المبدأ العرفي في قانون الشعوب الذي كان يسمح باللجوء الاستنسابي وغير المشروط إلى الحرب كأداة للسياسة الوطنية، إلغاؤه بموجب ميثاق بريان ـ كلّوج Briand - Kellogg للعام ١٩٢٨، وكذلك بموجب الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، التي تمنع اللجوء إلى التهديد بالقوة أو استخدامها.

ب ـ **والعرف يستطيع، نتيجة التطوُّر التدريجي، فسخ المعاهدة أو تعديلها دون أي إجراء خطِّي**. وتلك هي حالة الامتيازات الأجنبية التي ارتكزت على أعراف تمكَّنت أحيانًا من تعديل معاهدات. وفي الحرب العالمية الثانية تجاهلت جميع الدول حظر الاعتداء على السفن التجارية دون إنذار مسبق، مع أن هذا الحظر كان وارداً في عدة معاهدات دولية.

وماذا يحصل عندما تتعارض معاهدة مع عرف؟

إن العبرة للمعاهدة التي لها اليوم حقّ الأسبقية في ترتيب المصادر الدولية.

وإذا كان العرف يتميَّز من المعاهدة بالمرونة والقابلية للتطوُّر وتلبية الحاجات المتغيّرة في المجتمع الدولي، فإنه ينطوي على عيب كبير يتجلّى في غموض قواعده ومطّاطيتها. ولهذا شعرت الدول، في العصر الحديث، بالحاجة الماسّة إلى تدوين القواعد والأحكام العرفية. وتعثَّرت حركة التدوين في البداية، غير أنها انطلقت وازدهرت في عهد الأمم المتحدة كما ذكرنا في الفصل المكرَّس لتدوين القانون الدولي العام.

* * *

ثانياً ـ مبادىء القانون العامة[1]

تُحدّد الدول، بواسطة المعاهدة أو العرف، مضمون حقوقها والتزاماتها. وتستطيع، باتفاق مشترك، الإقرار بوجود مبادىء قانونية في مجالات أخرى للقانون، وبموافقتها على تطبيقها في علاقاتها المتبادلة. والفقه يعترف بوجود مصدر ثالث، إلى جانب القانون الاتفاقي، والقانون العرفي، يسمّيه: المبادىء العامة للقانون.

ويقصد بهذا التعبير بعض المبادىء المشتركة في الأنظمة للدول المتطورة. وبإمكان هذه الدول، عندما لا يكون فيها علاقات قائمة على قاعدة اتفاقية أو عرفية، أن ترجع أو تستند إلى هذه المبادىء العامة وتستوحي منها الحلول لخلافاتها.

والمبادىء العامة التي تستحق هذه التسمية هي المبادىء المشتركة لمختلف الأنظمة القانونية الوطنية. وهذا الشرط يتحقّق إذا ما كنا أمام مبدأ داخلي مطبّق في معظم (لا في جميع) الأنظمة القانونية. ويفرض ذلك استبعاد المبادىء الخاصة بهذا البلد أو ذاك، والمبادىء التي لا تكون مطبّقة إلاّ في «بعض أنظمة القانون الداخلي». وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل الدولية في قرارها حول إقليم جنوب غرب افريقيا[2].

وبما أن تكوين تلك المحكمة، كما ورد في المادة /٩/ من

---

(١) راجع حول الموضوع:

- B. Vitanyi, «La signification de la généralité des principes de droit», RGDIP, 1976, p. 536 - 545.

- D. Simon, «Y a - t - il des principes du droit communautaire?», Droits, 1991, n° 14, p. 73 - 86.

(٢) Rec. 1966, p. 47.

نظامها الأساسي، يقوم على أساس تمثيل الأنماط الكبرى للمدنيّة والنظم القانونية الأساسية في العالم، فإن هذا الأمر يشكّل، بحدّ ذاته، ضمانةً لتوفير صفة «العمومية» لأي مبدأ من مبادىء القانون الداخلي. فهذا المبدأ يصبح من مبادىء القانون العامة إذا وافق قضاة المحكمة على إضفاء هذه الصفة عليه.

ومن الصعب الإعلان عن قائمة متكاملة تُعدِّد، بشكلٍ حصري، المبادىء العامة للقانون. والسبب يعود إلى أن الاجتهادات الدولية اعتادت، عند تطبيق أحد هذه المبادىء، عدم القول بأن هذا المبدأ هو من المبادىء الواردة في الفقرة الأولى من المادة /٣٨/ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية. ومع ذلك، يمكننا الإشارة إلى **أهمّ المبادىء العامة للقانون التي تُعتبر من المصادر المهمة في القانون الدولي العام**:

- العقد شريعة المتعاقدين، أو التزام المتعاقد بما تعاقد عليه.
- حُسن النيّة وعدم مشروعية التعسُّف في استعمال الحق.
- احترام الحقوق المكتسبة.
- نظرية التقادم المسقط، أو سقوط الحق وشرعية التملُّك بعد مدّة من الزمن.
- إلزام كلّ من يتسبَّب في إحداث ضرر أو خرقٍ تعهّدٍ للغير بإصلاح ما ارتكب.
- المطالبة بوجود علاقة سببيّة بين الحادثة التي ولّدت المسؤولية والضرر الحاصل.
- القوة القاهرة.

ـ حجّية القضية المقضيّة أو المحكوم بها.

ـ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم.

ـ تأمين المساواة بين الأطراف، واحترام حق الدفاع.

ـ حماية الحقوق الأساسية للإنسان.

ـ احترام استقلال الدول وعدم التدخّل في شؤونها.

ـ حق تقرير المصير للشعوب.

ـ تفوُّق المعاهدة الدولية على القانون الداخلي...

والملاحظ أن أهميّة المبادىء العامة أخذت، في المواضيع التقليدية للقانون الدولي العام، تتضاءل وتتقلّص، وذلك لسببين:

١ ـ التباين المتصاعد في المجتمع الدولي بين الأنظمة السياسية والاجتماعية. فهذا التباين يجعل من الصعب العثور على مبادىء مشتركة في القوانين الوطنية ذات مستوى أو وزن عالمي. وقد يساعد التوحيد أو التقارب العقائدي في العالم (إذا تحقّق) على التقليل من آثار التنافر والتباعد.

٢ ـ الصفة الانتقالية أو العابرة للمبادىء العامة. فهي تُشكّل مصدراً انتقالياً أو موقتاً من مصادر القانون الدولي، لأن تطبيقها المتكرّر سيحوّلها إلى قواعد عرفية. إنها لن تختفي، ولكنها ستظهر في رداء قواعد عرفية يتضمّن المحتوى ذاته.

* * *

القسم الثاني

المصادر الاحتياطية أو الاستدلاليّة للقانون الدولي العام

جاء في المادة /٣٨/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، أن هذه المحكمة تستطيع ـ عند عدم توافر المصادر الثلاثة الأساسية المذكورة ـ أن ترجع إلى أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم، وذلك باعتبارها وسائل تساعد على تحديد القواعد القانونية. فالمصادر الاحتياطية للقانون الدولي العام هي إذن: قضاء المحاكم (أو الاجتهاد) ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام (أو الفقه الدولي). ولكن المادة /٣٨/ تضيف فتعتبر أن هذا النص لا يحول دون حق المحكمة في إصدار حكمها بالاستناد إلى مبادىء العدل والإنصاف إذا وافقت الأطراف المتنازعة على ذلك. فنحن، إذن، أمام مصدر احتياطي جديد. ويضيف بعض الفقهاء إلى كل ذلك مصدراً رابعاً هو القوانين الداخلية التي تنص على قواعد دولية عامة. وسنستعرض بإيجاز هذه المصادر الاحتياطية أو الاستدلالية.

أولاً ـ قضاء المحاكم أو اجتهادها:

ليس لأحكام المحاكم في دولة ما صفة قانونية في دولة أخرى، وتستوي في ذلك أحكام المحاكم العادية وأحكام المحاكم الخاصة التي تُكوَّن للفصل في بعض الشؤون الدولية. ولكن مهمة القضاء

كانت دائماً تطبيق القانون وتفسيره، ولهذا فإنه يمكن الرجوع إليه على سبيل الاستدلال والتعرّف إلى كيفية تطبيقه للقاعدة القانونية. وعندما يثبت أن المحاكم الوطنية في دول مختلفة قد أصدرت أحكاماً متشابهة في أمر معين له صفة دولية، يمكننا عندئذ أن نستدلّ من ذلك على أن هذه الأحكام هي ما تقتضيه القواعد القانونية التي تعارفت عليها الدول.

وما يقال بالنسبة إلى قضاء المحاكم الداخلية يمكن أن يقال بالنسبة إلى قضاء المحاكم الدولية، كمحكمة العدل الدولية وهيئات التحكيم.

ثانياً ـ الفقه الدولي أو مذاهب كبار المؤلفين:

إن الاعتماد على أقوال فقهاء القانون العام والرجوع إلى مذاهبهم في تحديد القواعد الدولية وشرحها عمل مفيد ومثمر، فمن عادة الفقهاء أن يدرسوا القوانين، ويفسّروا ما غمض منها، ويشرحوا نصوصها، ويشيروا إلى تطوّرها التاريخي، ويذكروا الاجتهادات والتطبيقات التي تتعلّق بها.

ولكن الرجوع إلى آراء الفقهاء والمؤلفين لتبيُّن القواعد الدولية يجب أن يتم بحيطة وحذر لسببين: **أولاً**، لأن الفقهاء، مهما علت منزلتهم العلمية، لا يستطيعون إنشاء القواعد القانونية إلاّ بتكليف من هيئة حكومية أو دولية، فالفقهاء لا يضعون القوانين وإنما يكتفون بدرسها وتمحيصها وتفسيرها وانتقادها والتعليق عليها. **وثانياً**، لأن مذاهب الفقهاء والمؤلفين وأقوالهم تتأثر أحياناً بنزعات قومية أو دوافع سياسية أو ميول عاطفية (الفقهاء الإنجليز وفكرة الأمبراطورية

البريطانية وسيادة إنجلترا البحرية. والفقهاء الإيطاليون وفكرة القومية. والفقهاء الهنود وفكرة الحياد. والفقهاء السوفيات وفكرة محاربة الاستعمار والرأسمالية...).

ومع ذلك، فإنه يمكن الاطمئنان إلى آراء فقهاء القانون الدولي «إذا أبديت في ظروف تجعلها بعيدة عن المحاباة أو التأثّر بالنزعات الخاصة، وعلى الأخص في الحالات التي تتوافق فيها أقوال عدد كبير من الشرّاح ذوي المكانة في الفقه الدولي في بلاد مختلفة»[1].

وكثيراً ما تساعد أقوال الفقهاء على إنشاء قواعد دولية جديدة. فالفقهاء، بدرسهم بعض القواعد وتفسيرهم لها وانتقادهم نصوصها واتجاهاتها، يؤثّرون أحياناً في الرأي العام الوطني والدولي ويُحرّضون بعض الحكومات على تبنّي آرائهم وإجراء بعض التعديلات في هذه القواعد أو وضع قواعد جديدة خالية من الأخطاء السابقة. وقد تعمل دول أخرى بهذا الاتجاه الجديد وينقلب التكرار إلى عرف والعرف إلى قاعدة قانونية.

ولا يسعنا هنا إلاّ أن نشيد بالدور العظيم الذي قام به بعض الفقهاء الدوليين في حقل تطوّر القانون الدولي العام وتقدمه. ولا نبالغ إذا قلنا بأن القانون الدولي العام بحلّته الراهنة ومرحلته الحاضرة مدينٌ بالشيء الكثير لهؤلاء الأفذاذ العالميين. ونذكر منهم: الشيباني العربي وغروسيوس الهولندي، وبوفندروف الألماني، وبوليتس اليوناني، ودولا براديل ولوفور الفرنسيين وغيرهم.

والفقه في القانون الدولي العام لا يقوم اليوم على أكتاف الأفراد

(١) د. علي صادق أبو هيف: **القانون الدولي العام**. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٩، ص ٣١.

فقط وإنّما يقوم أيضاً على الجهود المشتركة التي تبذلها **الجمعيات والهيئات العلمية الدولية**. فقد تكوّنت، منذ القرن الماضي، جمعيات علمية، وصدرت مجلات ومؤلفات رصينة، وعقدت مؤتمرات عالمية عديدة، كانت غايتها دراسة القانون الدولي العام ونشر مبادئه الإنسانية في جميع أنحاء الكون، وتقريب وجهات النظر بين الشعوب، ووضع مقترحات تستهدف نبذ فكرة الحرب والدعوة إلى التعايش السلمي وتسوية الخلافات بالطرق السلمية.

وإلى جانب هذه الهيئات الدولية نجد في بعض البلاد جمعيات خاصة لدراسة القانون الدولي وتعميم مبادئه عن طريق المطبوعات والنشرات التي تصدرها. ومن هذه الجمعيات في الأقطار العربية **الجمعية المصرية للقانون الدولي** التي تنشر «المجلة المصرية للقانون الدولي».

وبعد الحرب العالمية الأولى رغبت بعض الدول في توثيق العلاقات الدولية وتشجيع الدراسات في القانون الدولي، فأسست بعض المعاهد العليا للتعمّق في هذا القانون. ومن المعاهد التي أنشئت لتدريسه: معهد الدراسات الدولية العليا في باريس الذي أُنشيء في العام ١٩٢١، وأكاديمية القانون الدولي في لاهاي التي أُنشئت في العام ١٩٢٣.

ثالثاً ـ مبادىء العدل والإنصاف:

إن المادة /٣٨/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا تسمح للقاضي بالاستناد إلى مبادىء العدل والإنصاف إلاّ إذا وافقت الأطراف المتنازعة على ذلك. وتعبير «الإنصاف» يعني، بصورة عامة، تطبيق مبادىء العدالة على حالة معيّنة. غير أن الغموض

والتناقضات تلفّ أدبيات القانون الدولي والفقه الدولي بالنسبة إلى المعيار الذي يجب الركون إليه لاستخدام الإنصاف في القانون الدولي العام. وليس هناك دائماً اتفاق على محتوى هذا المفهوم. وقد ظهر ذلك جلياً في المناقشات التي جرت في عاميْ ١٩٣٤ و١٩٣٧، في معهد القانون الدولي، حول اختصاص القاضي الدولي في موضوع الإنصاف.

والاجتهاد الدولي يمزج أحياناً بين الإنصاف والمبادىء العامة للقانون، وبين الإنصاف وحُسن النيّة، ويرتكب هفوات في استعمال المصطلحات، فهو تارةً يطلب من القاضي أن يحكم وفقاً للعدالة والإنصاف (كما ورد في المادة /٣٨/ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية)، وطوراً يسمح له بأن يحكم وفقاً لمبادىء القانون والإنصاف. فهل ينطوي هذا التنوّع في الصياغة على اختلاف في فهم المهمة الموكولة إلى القاضي؟

من اطلاعنا على التعامل الدولي يمكننا أن نستخلص أن تعبير «الإنصاف والعدالة» يهدف: إما إلى الإجازة للقاضي باستكمال قانون قائم (مثلاً: تحديد مقدار تعويض لإصلاح ضررٍ ما)، وإما إلى منحه صلاحية استبعاد قانون قائم، إذا ما كان هذا القانون يتعارض مع الإنصاف، وإما إلى إتاحة الفرصة لاتخاذ القرار على أساس اعتبارات تخضع للملاءمة والتوافق.

وعلى الرغم من الغموض أو الارتباك الذي يشوب الاجتهاد الدولي في هذا الصدد، فليس من الصعب استنباط بعض المبادىء التي تقوم على أساس الإنصاف والعدل والتي تعارف الفقهاء والقضاة الدوليون على إمكان الأخذ بها. واعتبر البعض أن أهمية الإنصاف

تُخوّل هذا المبدأ القيام بأدوار ثلاثة في القانون الدولي:

١ ـ **فالإنصاف هو، أولاً، وسيلة لتصحيح القانون الوضعي في الحالات التي يبدو تطبيقه فيها شديد الوطأة وبالغ النتائج**. ويتحقق ذلك بالنص في الاتفاقيات الدولية على شرط العدل والإنصاف، أو على وجوب الحكم في القضية بإنصاف.

ومن فوائد هذا العمل السماحُ للقاضي بمنح تعويض للدولة المتضررة في الحالات التي لا يُعتبر فيها هذا التعويض التزاماً قانونياً، ومنح تعويض عن الأضرار التي تصيب رعايا الدول المحايدة في أثناء الحروب، أو الأضرار التي تنزل بالأجانب خلال الحروب الأهلية.

٢ ـ **والإنصاف هو، ثانياً، وسيلة لاستكمال القانون الوضعي وسد الفجوات فيه**. ولكن القيام بهذه المهمة يبقى مرتبطاً باتفاق الأطراف. فالقاضي لا يستطيع اللجوء إلى الإنصاف لإكمال قانونٍ ما إلاّ بمقتضى شروط عامة أو خاصة يرضى بها الأطراف.

وهناك وثائق دولية (معاهدات) أجازت للقاضي اللجوء إلى الإنصاف في حالة النقص أو القصور في توافر مصادر القانون الوضعي. فمعاهدة لاهاي الثانية عشرة للعام ١٩٠٧ (التي لم تحظ بالتطبيق)، وهي معاهدة خاصة بإنشاء محكمة دولية للغنائم، كانت تنص على أن المحكمة، في حالة انتفاء القواعد المعترف بها، تفصل وفقاً لمبادىء العدل والإنصاف العامة. وهذا ما نصّت عليه المادة /٣٨/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

وفي هذا السياق يمكننا الاستعانة بالإنصاف في حالة صمت القانون الوضعي وتعثّر حل المسألة المتنازع عليها. وهذا الاتجاه

كرّسه اجتهاد المحاكم الإدارية الدولية[1]. **وافتراض صمت القانون ينطوي على ثلاثة احتمالات:**

أ ـ فقد يحدث أن تكون الهيئة الدولية المكلّفة إصدارَ القرار هيئةً سياسيةً، بتكوينها واختصاصها، تريد أن تحلّ، على الفور وعلى أساس الإنصاف، المسألة المعروضة عليها. وهذا ما فعله مجلس عصبة الأمم، في العام ١٩٣٦، عندما أقر لبعض الموظفين السابقين في لجنة إقليم السّار بتعويضٍ على أساس الإنصاف، وذلك في غياب أي التزام قانوني من جانب العصبة.

ب ـ وقد يحدث أيضاً أن تكون المسألة المطروحة على القاضي غير قابلة، بطبيعتها، لأيّ حلّ قائم على تطبيق القانون. وتلك هي، في معظم الأحيان، حالة التسويات المتعلقة بمنازعات الحدود.

ج ـ وقد يتم الاتفاق مسبقاً على إحالة جميع المنازعات القادمة إلى تسوية قائمة على الإنصاف عندما يعجز القانون القائم عن تقديم طريقة لحلّها. وتوصف هذه المنازعات بأنها منازعات ذات طابع سياسي.

٣ ـ والإنصاف هو، ثالثاً، وسيلة لاستبعاد تطبيق القانون. ولكن هذا الاتجاه موضع جدل. والفقه غير مجمع عليه. وإذا كان هناك فقهاء ينادون بامتناع القاضي الدولي عن اتخاذ قرار مخالف للقانون أو خارج نطاق القانون، فهناك فقهاء آخرون يطالبون باستنباط حجة، بطريقة القياس، من القانون الداخلي، للتأكيد بأن القاضي الدولي،

(١) راجع تعليقاً على أحكام من هذا النوع أوردته:

Suzanne Bastid, «Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence», RCADI, 1957, II, p. 487.

مثل القاضي الوطني، لا يمكنه الامتناع عن الحكم، وبأن عليه إصدار الحكم وفقاً للإنصاف عندما تعجز القواعد المطبقة عن تلبية ما يتطلّبه حُسن السياسة الدولية.

وعلى الرغم من بعض السوابق فمن الصعب القبول بأن اعتبارات الإنصاف يمكن أن تؤدّي إلى استبعاد القواعد القانونية، ذلك لأن هذه الفكرة تخالف مبدأ الأمن القانوني. قد توحي هذه الاعتبارات بمطالب سياسية، ولكن الإنصاف لا يمكن أن يحلّ محلّ القانون الوضعي إلاّ إذا وافقت الأطراف المتنازعة على ذلك.

والخلاصة أنه ينبغي لنا، عند البحث في مسألة اللجوء إلى الإنصاف، التمييز بين حالتين: **اللجوء بإرادة واضحة من الأطراف، واللجوء بغير اتفاق واضح بين الأطراف.**

وتتم عملية اللجوء إلى الإنصاف في الحالة الأولى بإحدى طريقتين: إمّا بالنص على شروط خاصة، تُسمّى شروط الحُكْم بالإنصاف، في الاتفاقات التي يعقدها الأطراف، وهي عادةً تتعلّق بالخلافات حول الأقاليم أو المسؤولية، وإما بتضمين القانون الاتفاقي نصاً يُحيل إلى الإنصاف. وفي هذه الحالة يصبح استخدام الإنصاف إلزاماً قانونياً وتزول الفوارق بين الإنصاف والقاعدة القانونية. فالمادة /١٢/ من الاتفاقية الخاصة بالمسؤولية عن الأضرار التي تُسبّبها الأجسام الفضائية تنص على أن مقدار التعويض «يُحدّد وفقاً للقانون الدولي ومبادىء العدل والإنصاف». وتتضمن اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢ عدة بنود تدعو إلى استخدام مبادىء الإنصاف.

وفي الحالة الثانية (اللجوء إلى الإنصاف دون اتفاقات الأطراف)

نجد أن الفقه الدولي يرى في الإنصاف صفةً من صفات القانون تدمغ جميع قواعد القانون الدولي وتُوجّه، إلى حد كبير، كل تفسير للمبادىء الدولية. ففي قضية الجرف القاري لبحر الشمال أكدت محكمة العدل الدولية بصورة واضحة «أن قرارات القاضي، مهما يكن استدلاله القانوني، يجب أن تكون عادلةً، وبهذا المعنى منصفةً»[١].

ويمكننا تلخيص العلاقة بين الإنصاف والقانون بالمسألة التي ما زالت تثير جدلاً نظرياً، وهي: **هل يحق للقاضي أن يحكم في قضيةٍ ما خلافاً لأحكام القانون؟**

إن هذه المسألة تفترض وجود قانون جائر مجحف ولكنه واضح وملزم للقاضي. لقد أيّد الاجتهاد الدولي نظرية الحكم بالإنصاف وعدم الأخذ بالقانون الجائر. ولكن المحاكم الدولية لم تجرؤ بعد، أو لم يُتح لها بعد، الفصل في أيّ نزاع خلافاً للقانون النافذ.

ونحن نعتقد أنه من العسير جداً على القاضي مخالفة أحكام القانون واللجوء إلى مبادىء الإنصاف. ولا ننسى أن قضية إثبات جور القانون وظلمه ليست بالأمر اليسير في العلاقات الدولية. وكل ما يستطيع القاضي أن يفعله في مثل هذه الحالة لكي يجد تسوية عادلة تخفِّف من وطأة القانون الجائر هو أن يحصل على موافقة الطرفين أو الأطراف المتنازعة لتحقيق ذلك[٢].

---

(١) Rec, 1969, p. 48.

(٢) حول موضوع الإنصاف راجع:

- Ch. de Visscher, De l'équité dans le règlement arbitral ou judiciaire des litiges de droit international public, Pédone, Paris 1972.

- G. Abi - Saab, «Reflexions sur quelques tendances récentes», RGDIP, 1992, p. 273 - 298.

رابعاً ـ القوانين الداخلية:

إن الدول على الصعيد الدولي متساوية سياسياً. وهذه المساواة تفرض على كل دولة احترام سيادة الدول الأخرى وعدم التدخل في شؤونها الداخلية. ومن مظاهر عدم التدخل الامتناع عن فرض القوانين الداخلية على الدول الأخرى، لأنه من الثابت والطبيعي والمتعارف عليه أن ليس للقانون الداخلي لدولةٍ ما سلطانٌ خارج حدودها. ولكن هناك دولاً تنص أحياناً في قوانينها الوطنية على بعض القواعد الدولية مصبغةً بذلك على هذه القواعد صفة الإلزام والقانونية في الحقل الداخلي. ويمكن في هذه الحالة الرجوع إلى هذه القوانين كوسيلةٍ لإثبات وجود القاعدة الدولية، وقد رأينا عند دراستنا للعلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي أن كثيراً من الدول قد أخذت منذ مدة من الزمن تنصّ في تشريعاتها الداخلية على بعض القواعد الدولية وتُنزلها منزلةً أرفع من القواعد الوطنية. وإذا تكرَّر النص على نفس القاعدة في قوانين دول مختلفة أصبح ذلك دليلاً واضحاً على اعتراف الدول بوجود هذه القاعدة الدولية.

❊ ❊ ❊

لقد ظلت الأعراف والاتفاقيات الدولية، حتى القرن التاسع عشر، المصدر الوحيد للتعبير عن إرادة الدول في مجال القانون الدولي العام. غير أن ظهور المنظمات الدولية أضاف مصدراً آخر من مصادر القانون الدولي تمثّل في القرارات التي تصدر عن تلك المنظمات ضمن شروط معينة.

صحيح أن المادة /٣٨/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، التي أوضحت مصادر قواعد القانون الدولي، لم تُشر إلى

القرارات أو الإعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية كمصادر أصلية أو احتياطية لتحديد القانون الدولي الواجب التطبيق، إلاَّ أن هناك قرارات صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (مثل قرار منح الاستقلال للدول والشعوب المستعمرة، والقرارات المتعلقة بمبادىء القانون الدولي بشأن العلاقات الودية بين الدول، طبقاً لميثاق الأمم المتحدة) تملك قوة من الإلزام الأخلاقي ترقى بها إلى مصاف الإلزام القانوني. وتتحقق القيمة القانونية لهذه القرارات عندما تصدر بالإجماع أو بأغلبية ساحقة، أو عندما تتّسم بالعمومية وتعبّر عن قواعد عامة لسلوك الدول.

وقد قررت محكمة العدل الدولية، في عدة أحكام، أن القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة يمكن أن يكون لها أثر قانوني بوصفها أعمالاً تُسهم في إغناء مجموعة قواعد القانون الدولي[١].

والخلاصة أنه، بالاستناد إلى ما أقره الفقه الدولي وما أخذت به المحاكم، يمكن إضافة القرارات والإعلانات الدولية، باعتبارها مصدراً تكميلياً، إلى مصادر القانون الدولي العام، المنصوص عليها في المادة /٣٨/ المشار إليها.

(١) راجع في ذلك الرأي الاستشاري للمحكمة بشأن قضية الصحراء الغربية، والرأي الاستشاري في قضية ناميبيا.

الجزء الثاني

أشخاص القانون الدولي العام

يتولّى كلّ نظام قانوني تحديد الأشخاص التابعين له والخاضعين لأحكامه. والقانون الدولي العام، بصفته نظاماً قانونياً، هو الذي يعيّن الأشخاص الدوليين الخاضعين لقواعده ورقابته. والشخص الدولي يتمتع بالشخصيّة الدولية. وهذه الشخصية تتحدد، بصفة عامة، بأمرين: بالقدرة على الإفصاح عن إرادة ذاتية خاصة في ميزان العلاقات الدولية، وبالقدرة على ممارسة بعض الاختصاصات الدولية وفقاً لأحكام القانون الدولي العام.

والدولة هي الشخص الرئيسي في القانون الدولي العام الذي وُجد في الأصل من أجل الدول. وعلى الرغم من نجاح فكرة التنظيم الدولي، في الوقت الراهن، فالدولة ما زالت تُعتبر أحسن تنظيم سياسي في المجتمع الدولي.

وهذا الشكل من التجمع السياسي نشأ في أوروبا الغربية ابتداءً من القرن الرابع عشر، بعد أن أخذت صروح النظام الإقطاعي بالانهيار. والدولة العصرية قامت، في أول أمرها، على أساس تفوّق طبقة اجتماعية معينة (البورجوازية) على طبقة اجتماعية أخرى (الأرستقراطية). وهذا الانتقال من نظام إلى آخر تمّ بفعل عوامل عدة: منها **الاقتصادي**، كاختراع الطباعة والأسلحة النارية والآلات الصناعية واكتشاف العالم الجديد. ومنها **الثقافي**، كانتشار الكتب

وتغلغل الأفكار وازدياد الاتصال الفكري والحضاري بين الشعوب. ومنها **السياسي**، كاتساع العلاقات بين الدول وإنشاء الممالك والإمارات المستقلّة عن سلطة البابا وسلطة الأمبراطور الجرماني. ومنها **الديني**، كحركة الإصلاح واستقلال السلطة الزمنية عن السلطة الروحية. . .

وجميع هذه العوامل تركت أعمق الأثر في تطوّر أوروبا الغربية في هذه الفترة من الزمن، ففجرت فيها عهداً جديداً عُرف بعهد النهضة أو الانبعاث. وفي هذا العهد تبلور معنى الدولة واتّضح شكلها، وأصبحت تُعتبر المجتمع السياسي الأعلى الذي يضمّ مختلف السلطات والمؤسسات السياسية والاجتماعية.

والدول تُقسم من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة، ومن حيث مركزها السياسي إلى دول تامة السيادة ودول مقيّدة السيادة. وإلى جانب هذه الأشكال هناك أقاليم ذات أوضاع خاصة. ثم إن الدولة، كمجتمع سياسي، لها حياة كالكائن الإنساني، فهي تولد وتترعرع وتتعرف، في خلال وجودها، إلى أنواع شتّى من التغيّرات، وتخضع لأنواع معينة من الحقوق والواجبات والمسؤوليات.

وبالإضافة إلى الدولة التي تحتل المركز الأول بين الأشخاص الدوليين فإن القانون الدولي العام يخاطب أشخاصاً آخرين غير الدول ويمنحهم اختصاصاً دولياً محدداً، كالهيئات أو المنظمات الدولية والأفراد.

وبذلك نقسم هذا الجزء إلى ثلاثة أبواب:

الباب الأول: أشكال الدول.

الباب الثاني: حياة الدول.

الباب الثالث: أشخاص غير الدول.

الباب الأول

أشكال الدول

عندما نُلقي نظرةً على كيفية تكوين الدول نجد أن الدول تنقسم إلى دول بسيطة ودول مركبة. وعندما ننظر إليها من حيث مركزها السياسي نجد أنها تنقسم إلى دول تامة السيادة ودول مقيّدة السيادة. أما إذا أخذنا بعين الاعتبار نظام الحكم الداخلي فيها فإننا نجدها منقسمةً إلى ملكية مطلقة، أو ملكية دستورية، أو جمهورية، أو دكتاتورية...

والدولة البسيطة (ويقال المفردة والموحدة أيضاً) هي تلك التي تنفرد فيها سلطة أو هيئة واحدة بممارسة السيادة الخارجية وإدارة الشؤون الداخلية. وهذا النوع من الدول كثير في العالم، بل أن أغلب الدول هي من هذا النوع.

وكون الدولة تتّبع، في إدارتها الداخلية، نظام اللاّمركزية، أو كونها تمتلك مستعمرات خارج إقليمها الأصلي، لا يغيّر من اعتبارها دولة بسيطة ما دامت هناك هيئة واحدة تضطلع بممارسة السيادة وتشرف على الشؤون الداخلية والخارجية في إقليمها وممتلكاتها.

أمّا الدول المركبة فتتكون من اجتماع دولتين، أو ولايتين، أو إمارتين، فأكثر تحت سلطة حكومة مشتركة، أو في ظل هيئة مشتركة، أو تحت حكم رئيس واحد. والقانون الدولي عرف أنواعاً كثيرة من

الدول المركبة يختلف بعضها عن البعض الآخر من حيث شكل السلطة الحاكمة، ومن حيث الأسس التي قام عليها الاتحاد أو التعاهد، ومن حيث توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليميّة. ومن عادة الفقه الدولي أن يقسم الدول المركبة إلى أربعة أنواع، هي:

ـ دول الاتحاد الحقيقي أو الفعلي.

ـ دول الاتحاد الشخصي.

ـ الدول الفدرالية.

ـ الدول الكونفدرالية.

ولا بدّ لنا هنا من إبداء بعض الملاحظات حول هذه النظرية:

١ ـ إن هذه النظرية التقليدية التي تقضي بتقسيم الدول المركبة إلى أنواع غدت اليوم نظريةً قاصرةً عن استيعاب جميع أنواع الاتحادات التي ظهرت حديثاً بين الدول. فالقرن العشرون عرف أو استحدث أنواعاً جديدة من الاتحادات لا تدخل في نطاق التقسيم التقليدي.

٢ ـ إن أسماء الأنواع الأربعة من الاتحادات لا تنطوي على المعاني الحقيقية لهذه الأمور. فكلمات: حقيقي، وفعلي، وشخصي، وفدرالي، وكونفدرالي، غربيّة المبنى والمعنى. فما معنى اتحاد حقيقي في لغتنا العربية؟ وهل هناك اتحاد غير حقيقي؟ ثم إن كلمتي «فدرالية» و«كونفدرالية» غريبتان عن لغتنا لا يتمكن من فهمها إلاّ الخاصة ممَّن أتيح لهم دراسة القانون بلغة أجنبية.

٣ ـ إن الاتحادات والارتباطات بين الدول تشبه، في تنوعها وتطوّرها، القوانين الداخلية والدولية. فكما أن هذه القوانين تخضع لسنّة التطوّر والتبدل فتتغيّر لتماشي الظروف الجديدة وتلائم الأوضاع

المستحدثة، فإنه يتعين على الفقه الدولي أن يمنح فئة الاتحادات شيئاً من المرونة لتتمكن من استيعاب الأنواع الجديدة التي ظهرت والتي ستظهر.

واستناداً إلى هذه الملاحظات نرى أن الواقع يحتّم علينا إدخال بعض التعديلات المهمة على التقسيم التقليدي للدول المركبة. والتعديل يتناول، أولاً، الأسماء فيستعيض عن كلمة «فدرالية» بكلمة «**اتحاد**»، ويحلّ كلمة «**تعاهد**» محل كلمة «كونفدرالية». والتعديل يمزج، ثانياً، بين الاتحادين الحقيقي والشخصي ويجعل منهما اتحاداً واحداً يحمل اسم: **الاتحاد الملكي**. والسبب هو أن الاتحادين يشتركان في أساس واحد لا غنى عنه، وهو وجود ملك أو أمير واحد يتولى عرش الدولتين. والتعديل يضيف، أخيراً، نوعاً جديداً إلى الاتحادات تحت اسم: «**اتحاد التوافق**». وهذا الاتحاد يستطيع أن يستوعب أنواع الاتحادات الجديدة التي لم تجد لها النظريةُ التقليدية اسماً فأدرجتها تحت اسم: الاتحادات شبه التعاهدية، أو الاتحادات ذات الطابع الخاص. وبذلك تقسم الدول المركبة إلى:

- دول اتحاد ملكي.
- ودول اتحادية.
- ودول متعاهدة.
- ودول متوافقة.

والقانون الدستوري هو الذي يُعنى بدراسة هذا النوع من الدول كما يُعنى بدراسة نظم الحكم في الدول. ولهذا سنكتفي هنا بدراسة الدول من حيث وضعها السياسي وعلاقاتها الخارجية. وتنقسم الدول، من هذه الناحية كما قلنا، إلى دول تامة السيادة ودول مقيدة

السيادة. غير أن هناك أقاليم لا تدخل في نطاق ما ذكرنا من أشكال الدول بسبب أوضاعها الخاصة التي لا تجعل منها دولاً كبقية دول العالم. وسنفرد لهذه الأقاليم فصلاً خاصاً. وبذلك ينقسم البحث إلى فصلين:

الفصل الأول: الدول ذات السيادة التامة والدول ذات السيادة المقيدة.

الفصل الثاني: الأقاليم ذات الأوضاع الخاصة.

الفصل الأول

الدول تامّة السيادة والدول مقيّدة السيادة

الدول ذات السيادة التامّة هي التي لا تخضع في شؤونها الداخلية والخارجية لسيادة دولة أخرى ورقابتها. إنها مستقلّة في الداخل والخارج، ولا يحدّ من سلطتها قيدٌ سوى قواعد القانون الدولي. وهذا هو الوضع الطبيعي الذي يجب أن تكون عليه الدولة أصلاً بحكم وجودها القانوني، وهذا هو المركز الفعلي لمعظم الأعضاء في الأمم المتحدة.

أمّا الدولة ذات السيادة المقيَّدة، فهي التي لا تتمتَّع بكامل حريتها في التصرُّف، بسبب خضوعها وارتباطها بدولة أخرى. إنها تتمتّع بمركز قانوني، ولكنها كالقاصر لا تستطيع إدارة شؤونها بنفسها، فيوكل أمر ممارسة سيادتها إلى دولة أجنبية أو هيئة دولية.

وخلال الحرب العالمية الأولى طالبت هيئات ودوائر رسمية عديدة في بريطانيا (حزب العمال) وفرنسا (الأحزاب الاشتراكية) والولايات المتحدة (الرئيس ويلسون) بوضع المستعمرات والأقاليم التي ستُسلخ من الامبراطوريات المهزومة تحت نظام التدويل ورعاية المنظمة العالمية الجديدة (عصبة الأمم) التي ستنشأ بعد الحرب. غير أن الدول المنتصرة (وفي طليعتها بريطانيا وفرنسا) فضَّلت نظام الانتداب على نظام التدويل، وذلك لسببين أساسيين:

١ ـ لأن مهمة إدارة الأقاليم غير المستقلة توكل، في نظام الانتداب، إلى دولة منتدبة واحدة، في حين أنها توكل، في نظام التدويل، إلى عصبة الأمم أو إلى مجموعة من الدول.

٢ ـ لأن مسؤولية عصبة الأمم، في نظام الانتداب، تقتصر على الاطلاع على تقرير سنوي ترفعه الدولة المنتدبة إلى لجنة الانتدابات الدائمة في العصبة، وكثيراً ما يكون هذا الإجراء شكلياً، في حين أن مسؤولية العصبة، في نظام التدويل، تكون أوسع ورقابتها أشمل.

ولو تعمّقنا في دراسة المضمون لكلٍّ من النظامين لوجدنا أنهما يتقاربان من حيث الغاية، إلى درجة أنه يبدو للبعض أن الانتداب ليس سوى نوع من التدويل، لأن الدولة المنتدبة تقوم بإدارة الإقليم كممثل للأسرة الدولية، ولأن قيام الانتداب يخضع لاتفاقية دولية، ولأن إدارة الأقاليم تخضع لقواعد القانون الدولي، لا للقانون الوطني للدولة المنتدبة.

وأشهر أنواع الدول ذات السيادة المقيَّدة هي الدول المحمية أو الموضوعة تحت الانتداب أو المشمولة بالوصاية.

❊ ❊ ❊

القسم الأول: الدول المحميّة

الدولة المحميّة هي تلك التي تضع نفسها بمحض إرادتها، أو رغم إرادتها، تحت حماية دولة أخرى أقوى منها. والحماية أنواع يختلف بعضها عن البعض الآخر اختلافاً كبيراً، إلاّ أن وجه الشبه بينها يكمن في أن الدول المحميّة تُحرم عادةً من ممارسة سيادتها الخارجية، ولكنها تحتفظ بحرية التصرُّف الكاملة أو الناقصة في

شؤونها الداخلية. والحماية تقوم بصورة عامَّة على الخصائص التالية:

١ ـ استناد نظام الحماية عادةً إلى معاهدةٍ تُبرم بين دولتين.

٢ ـ احتفاظ الدولة المحميّة بشخصيتها القانونية الدولية، فهي، لا تلتزم بتطبيق المعاهدات التي تبرمها الدولة الحامية، ولا تُعتبر طرفاً في الحروب التي تعلنها هذه الأخيرة. ويحتفظ رعاياها بجنسية مستقلّة. ومن نتائج احتفاظها بشخصيّتها الدولية أيضاً أن المعاهدات التي سبق لها أن أبرمتها مع الدول الأجنبية قبل الحماية تستمر قائمة ونافذة المفعول. وهذا ما حدث للمعاهدات التجارية التي وقّعها المغرب وتونس مع الدول الأخرى قبل فرض الحماية الفرنسية عليهما. ومع أن فرنسا، بعد الحماية، بذلت قصارى جهدها لإلغاء هذه المعاهدات فإن الولايات المتحدة التي وقَّعت مع المغرب معاهدة في العام ١٨٣٦ رفضت إلغاءها واحتفظت بها حتى نهاية الحماية.

٣ ـ تولِّي الدولة الحامية الشؤونَ الخارجية للدولة المحمية، فهي التي تمثّلها، وتحمي رعاياها في الخارج، وتوقّع المعاهدات باسمها، وتتحمَّل كل مسؤولية دولية تنجم عن أي عمل يقع فوق أرضها. وقد تتساهل الدولة الحامية أحياناً فتسمح لها بالتمثيل الدبلوماسي السلبي.

٤ ـ قيام الدولة المحمية مبدئياً بتصريف شؤونها الداخلية بحرية. ولكن الدولة الحامية تشرف غالباً على الشؤون المهمة كالجيش والإدارة والمالية، وتحتفظ بقسم من جيوشها فوق أرض الدولة المحمية للحفاظ على الأمن فيها.

٥ ـ إقرار معاهدة الحماية للدولة الحامية بحق مساعدة الدولة

المحمية في حقل الإصلاح، وذلك لأن فرض الحماية أو طلبها يحدث غالباً في وقت تكون فيه الأوضاع الداخلية في الدولة المحمية قد بلغت الحد الأقصى من الفوضى والفساد. ومصلحة هذه الدولة تقضي بأن تتكفل الدولة الحامية بتنظيم أمورها في حقول الإدارة والعدل والمرافق العامة.

٦ ـ اعتبار العلاقات بين الدولتين علاقات دولية من الناحية النظرية. ولكن الواقع يخالف ذلك. فالعلاقات بينهما تشبه غالباً علاقات الدولة التابعة بالدولة المتبوعة. والمقيم العام هو الذي يمارس جميع صلاحيات الدولة الحامية.

والحماية نوعان: اختيارية واستعمارية.

١ ـ **الحماية الاختيارية** تنشأ نتيجة معاهدة بين دولة ضعيفة ودولة أقوى منها، تتعهّد الأولى فيها بوضع نفسها تحت حماية الثانية لتتولّى الدفاع عنها ورعاية مصالحها وتمثيلها في الخارج. ومن الأمثلة على هذا النوع من الحماية: إمارة موناكو التي كانت خاضعة للحماية الفرنسية، وجمهورية أندورا التي كانت خاضعة للحماية المشتركة الفرنسية ـ الإسبانية، وإمارة لختنشتاين التي كانت خاضعة للحماية السويسرية، وجمهورية سان مارينو التي كانت خاضعة للحماية الإيطالية. وجميع هذه الكيانات نالت استقلالها في التسعينات من القرن المنصرم وانضمّت إلى عضوية الأمم المتحدة.

٢ ـ **الحماية الاستعمارية** تُفرض على الدولة المحمية الضعيفة فرضاً، بالقوة والإكراه. والغرض منها يكون عادةً الرغبة في استعمار هذه الدولة والتمهيد لضمّها إلى أراضي الدولة الحامية إن تيسّر ذلك. وإذا كان الاستعمار هو الهدف، فلماذا تفضّل الدول الاستعمارية

اللجؤ إلى طريقة الحماية أولاً؟ أي لماذا لا تُقدم مباشرةً على ضمّ الدولة الضعيفة التي تريد استعمارها دون المرور بمرحلة الحماية؟ إن لذلك أسباباً، أهمها:

ـ خوفها من استفزاز شعب الدولة الضعيفة لدى وقوفه على رغبتها في ضم أرضه وإلغاء وجوده.

ـ أو خشيتها من إثارة الدول الأجنبية الحاقدة أو المنافسة أو المناوئة.

ـ أو كون الحماية أوفق لها وأحسن من الضمّ المباشر، فالدولة المحمية تحتفظ بالإدارة المحلية وتتكبّد هي النفقات وتتحمّل وزر الأخطاء، بينما تنصرف الدولة الحامية إلى الاستغلال والتمتّع بالامتيازات الاقتصادية.

وبما أن فرض الحماية من طرف واحد عمل لا يقوم على أساس شرعي فإن الدولة الحامية تعمد غالباً إلى انتزاع معاهدة أو اتفاق من الدولة المحمية لتبرير وجودها وأعمالها، وإضفاء صبغة الشرعية على علاقاتها الخارجية، وتعزيز مكانتها لدى الدول الأجنبية والحصول منها على إقرار بالوضع الراهن.

وينبغي لنا أن نفرّق بين الحماية والاستعمار، فالاستعمار هو الاستيلاء على إقليم أو بلد وضمّه إلى الدولة المغتصبة واعتباره جزءاً منها لا يتمتّع بأية سيادة. أمّا الأقطار المحمية فإنها تحتفظ بشخصيتها الدولية وتنسّق علاقاتها بالدولة الحامية على أساس معاهدة أو اتفاق. وقد تتحوّل الحماية الاستعمارية إلى مجرّد استعمار، أي إلى إلغاء معاهدات الحماية وضمّ المحميّات إلى أراضي الدولة الحامية. ومن الأمثلة على ذلك:

ـ مدغشقر التي كانت محمية فرنسية في العام ١٨٨٥، ثم حُوّلت إلى مستعمرة في العام ١٨٩٦. ونالت استقلالها في العام ١٩٦٠.

ـ والترانسفال التي كانت محمية بريطانية حُوِّلت في العام ١٩٠٢، بعد حرب البوير، إلى مستعمرة. وفي العام ١٩١٠ أصبحت ولايةً في اتحاد جنوب أفريقيا.

ومعظم شعوب المحميات ثارت، في الفترة الأخيرة، واعتبرت الحماية استعماراً مقنّعاً يحطّ من قدرها وكرامتها، وطالبت بالانفصال عن الدول الحامية واستعادة حريتها. وهذا ما حدث في الوطن العربي:

ـ لمصر التي خضعت للحماية البريطانية منذ العام ١٩١٤ ولم تستكمل سيادتها إلاّ بعد معاهدة العام ١٩٥٤ المتعلّقة بجلاء الجيوش البريطانية.

ـ وتونس (المحمية الفرنسية ما بين العام ١٨٨١ و١٩٥٦).

ـ والمغرب (المحمية الفرنسية ما بين العام ١٩١٢ و١٩٥٦).

ـ والكويت (المحمية البريطانية ما بين العام ١٩١٤ و١٩٦١).

ـ وكذلك قطر والبحرين وعُمان ومحميات الساحل المهادن...

ومن المؤكد أن الدول الغربية اتخذت الحماية أسلوباً لفرض سيطرتها على الدول المتخلّفة في آسيا وأفريقيا والاستفادة من خيراتها، فكانت الحماية، دائماً وفي الواقع، شكلاً من أشكال الاستعمار. واتّبعت الولايات المتحدة مع دول أمريكا اللاتينية سياسة حماية مستترة فرضتها عن طريق قروضها وشركاتها الضخمة.

* * *

القسم الثاني: الدول الموضوعة تحت الانتداب

الانتداب نظام أوجدته معاهدات الصلح للعام ١٩١٩ ونصّت عليه المادة /٢٢/ من ميثاق عصبة الأمم. وكان الغرض منه وضع الأقاليم والمستعمرات التي انتُزعت من تركيا وألمانيا تحت إشراف دولي. واعتبر ميثاق العصبة أن هذه الأقاليم تسكنها شعوب لم تصل بعد إلى درجة من الرقيّ والحضارة تمكّنها من التمتّع بالاستقلال وحكم نفسها بنفسها. وحرصاً على مصلحة هذه الأقاليم، ورغبة في رفع مستوى شعوبها ومساعدتها على بلوغ مرتبة سامية من التقدّم، وجد الميثاق أن من الأفضل لها أن توضع تحت إشراف بعض الدول المتمدّنة وتحت مراقبة العصبة ذاتها.

واعتمدت المادة /٢٢/ المذكورة على مدى تقدّم شعوب هذه الأقاليم فقسمت تلك الأقاليم إلى مراتب أو فئات ثلاث، فكان الانتداب على ثلاثة أنواع:

١ ـ **الانتداب من درجة «أ»**، ويشمل الولايات التي كانت خاضعة للأمبراطورية العثمانية والتي بلغت درجة لا بأس بها من التقدّم. وقد طبّق هذا النوع من الانتداب على سورية ولبنان (فرنسا) والعراق وشرق الأردن وفلسطين (بريطانيا). ومهمة الدولة المنتدبة كانت، وفقاً للميثاق، تقتصر على إسداء النصح والإرشاد.

٢ ـ **الانتداب من درجة «ب»**، ويشمل شعوب أواسط أفريقيا. وقد طبّق هذا النوع على بعض مستعمرات ألمانيا في أفريقيا: الكامرون (فرنسا) والتوغو وتنجانيقا (بريطانيا) ورواندا أورندي (بلجيكا). ومهمة الدولة المنتدبة كانت لا تقتصر هنا على النصح

والإرشاد بل تتعداها إلى القيام بإدارة الإقليم، على أن تتقيّد ببعض الالتزامات والضمانات.

٣ ـ **الانتداب من درجة «جـ»**، ويشمل بعض الجماعات المتخلّفة اجتماعياً التي تعيش بعدد ضئيل فوق مساحات صغيرة وتحتاج إلى مرشد ووصي. والدول الراقية المجاورة لها تقوم بإدارة أقاليمها وضمان مصالحها كما لو كانت جزءاً من أقاليمها. ويعتبر هذا النوع من الانتداب نوعاً من ضمٍّ خفيٍّ أُحدث إرضاءً لأطماع حكومة اتحاد جنوب أفريقيا التي كانت تطالب بضمّ المستعمرة الألمانية الواقعة جنوب غرب أفريقية. ووُضعت هذه المنطقة تحت انتدابها ولاقت الممتلكات الألمانية في المحيط الهادي المصير ذاته، فوُضع القسم الشرقي من غينيا الجديدة تحت انتداب أستراليا، وجزيرة ساموا تحت انتداب زيلندا الجديدة، وجزر كارولين وماريان ومارشال تحت انتداب اليابان. ومهمّة الدولة المنتدبة كانت لا تقتصر هنا على النصح والإرشاد والإدارة بل تصل إلى إلحاق الأقاليم المنتدب عليها بأراضيها وإخضاعها لقوانينها وشرائعها.

وقرّرت العصبة أن تؤدّي الدول المنتدبة مهمّتها تحت رقابتها فتقدّم لمجلس العصبة تقريراً سنوياً تتولّى فحصه لجنة خاصة (اللجنة الدائمة للانتدابات الدولية). وكانت مهمة هذه اللجنة تنحصر في وضع المشاريع التي تراها لازمة لتحسين أحوال الأقاليم الخاضعة للانتداب وإحاطة المجلس علماً بالمخالفات التي ترتكبها الدول المنتدبة وتُخلّ بشروط الانتداب. وكان للمجلس أن يقرّر ما يترتب على ذلك من مسؤوليات. وكان له في الحالات الخطيرة حق إقالة الدول المنتدبة من ممارسة انتدابها.

ولكن ما هو تأثير الانتداب على سيادة الإقليم الخاضع لهذا النظام؟

إن ممارسة هذه السيادة توزع بين الإقليم والدولة المنتدبة وعصبة الأمم. ويبقى الإقليم محتفظاً بكيانه الخاص فلا يُعتبر مستعمرة أو ولاية للدولة المنتدبة، ولا يُعتبر أهله من رعاياها. ولكن توزيع نسبة الانتداب تختلف باختلاف درجاته، فحق الإدارة المنوط بالدولة المنتدبة يتسع مداه كلّما ازداد الإقليم تخلّفاً وتأخّراً. فالدولة المنتدبة ترشد وتنصح في الانتداب «أ»، وتتولّى الإدارة في الانتداب «ب»، وتدير الإقليم كجزء من أرضها في الانتداب «ج». وكل ذلك يجري تحت إشراف عصبة الأمم ورقابتها.

وكيف ينتهي نظام الانتداب؟ إنه ينتهي:

ـ إمّا بحصول الإقليم الخاضع للانتداب على استقلاله بعد أن أثبت قدرته على إدارة شؤونه.

ـ وإمّا بتنازل الدولة المنتدبة عن مهمة الانتداب.

ـ وإمّا بإقالة هذه الدولة وإعفائها من مهمّتها من قِبَل مجلس العصبة.

ولكن الانتداب لم ينته عملياً إلاَّ بدافع السبب الأول وبعد صدام ونزاع بين الدول المنتدبة والأقاليم الخاضعة لها. وكانت اللجنة الدائمة للانتدابات قد أعلنت، في العام ١٩٣١، الشروط التي يجب توافرها لإنهاء الانتداب، وهي: قيام حكومة نظامية قادرة على حفظ السلام والأمن في البلاد تتمتع بالاستقلال المالي وبجهاز تشريعي وقضائي يكفل توزيع العدالة بين الجميع. وقد أقرّ مجلس العصبة ذلك واستند إليه، في العام ١٩٣٢، لإعلان استقلال العراق وتحريره من الانتداب البريطاني.

وجميع الأقاليم التي خضعت للانتداب بمختلف أنواعه استقلّت

اليوم بعد أن خاضت معارك طاحنة ضد المنتدب. وكان آخرها دولة ناميبيا التي نالت استقلالها في ربيع العام ١٩٩١. والاستثناء الأوحد هو فلسطين التي تعرضت لمؤامرة غربية أسفرت عن اغتصابها وتشريد أهلها من قبل العصابات الصهيونية.

* * *

القسم الثالث: الدول الموضوعة تحت الوصاية

في نهاية الحرب العالمية الثانية فكّر الحلفاء في استبدال الانتداب الذي كان مرتبطاً بوجود العصبة بنظام آخر يتلاءم والأفكار والمبادىء التحرّرية التي نادت بها الأمم المتحدة. وأُطلق على النظام الجديد اسم: نظام الوصاية الدولية. وكرّس له الميثاق الأممي فصلين (الثاني عشر والثالث عشر)، خصّص الأول للكلام على هذا النظام، وعالج في الثاني أحكام مجلس الوصاية واعتبر هذا المجلس جهازاً من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة.

ويهدف نظام الوصاية، وفقاً للمادة /٧٦/ من الميثاق الأممي، إلى توطيد السلم والأمن الدوليين، وتعزيز تقدّم شعوب الأقاليم المشمولة بالوصاية، وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، وكفالة المساواة في المعاملة.

ونصّت المادة /٧٧/ على أن هذا النظام يمكن أن يُطبّق على ثلاث فئات من الأقاليم: الأقاليم التي تخضع للانتداب، والأقاليم التي قد تقتطع من دول الأعداء، نتيجة الحرب العالمية الثانية، والأقاليم التي تضعها الدول المسؤولة عن إدارتها تحت نظام الوصاية بمحض اختيارها.

والأقاليم التي يجوز وضعها تحت الوصاية لا تخضع لهذا النظام بصورة آلية، فعملية إخضاعها للوصاية لا تتم إلاَّ بمقتضى اتفاق خاص توافق الجمعية العامة على أحكامه.

وجميع الأقاليم التي كانت خاضعة للانتداب من درجة «أ» نالت استقلالها. وبعد تأسيس الأمم المتحدة لم يخضع للوصاية من الأقاليم المنتدب عليها سوى تلك التي كانت خاضعة للانتداب من درجة «ب» و«جـ». وجميعها استقلَّ وانضمَّ إلى عضوية الأمم المتحدة[1].

---

(١) راجع تفصيل ذلك في كتابنا: **التنظيم الدولي** الطبعة الثامنة. ٢٠٠٦. ص ٢٨٨ ـ ٢٩٩.

الفصل الثاني

الأقاليم ذات الأوضاع الخاصة

لبعض الأقاليم أوضاع خاصة لا تسمح لنا بإدخالها في التصنيف الذي تحدثنا عنه في الفصل السابق. فالدولة البابوية تتمتّع بمركز خاص لا شبيه له في الميدان الدولي. والمناطق المدوّلة كانت تخضع لأنظمة خاصة تضفي عليها صفة دولية دون أن تجعل منها دولاً أو مجموعات مستقلّة. والدول ذات الحياد الدائم تحتل مكانة خاصة بين الدول الأخرى. وخلاف الدول الكبرى هو الذي يؤدّي في أغلب الأحيان إلى تطبيق أوضاع خاصة على بعض الكيانات السياسيّة. وسندرس كل ذلك في أقسام ثلاثة: الدولة البابويّة، والمناطق المدوّلة والدول الحياديّة.

* * *

القسم الأول: الدولة البابوية أو حاضرة الفاتيكان[1]

كان البابا، قبل العام ١٨٧٠، يتمتّع بالسيادة الروحية على العالم

(١) راجع حول هذا الموضوع:

- R.P.J. Lucien - Brun, «Le Saint - Siège et les institutions internationales», A.F.D.I., 1964, p. 536.

الكاثوليكي وبالسيادة الزمنية على بعض الأقاليم التي كانت تُكوّن الدولة البابوية. وفي هذا العام اجتاحت الجيوش الإيطالية روما واستولت على أملاك البابا فقضت بذلك على سيادته الدنيوية. وفي ١٣ أيار (مايو) ١٨٧١، أصدرت الحكومة الإيطالية قانوناً خاصاً عُرف باسم: **قانون الضمانات**، قرّرت فيه اعتبار البابا شخصاً مقدساً يتمتع، في جميع أرجاء المملكة الإيطاليّة، بالمراسم الملكية وحقّ الصدارة، كما تتمتع الأمكنة التي يقيم فيها بالحصانة، ويحقّ له تبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول الأجنبية. ومنحته إيطاليا ريعاً سنوياً دائماً، واعترفت بحقه في أن يكون له إدارة خاصة وموظفون تابعون له، لا يجوز للسلطات الإيطالية التدخّل في شؤونهم. وبذلك حصر قانون الضمانات سلطة البابا بالشؤون الروحية، ولم يُقرّ له بأيّة سيادة إقليمية.

ولم تتنكّر الدول الأجنبية لهذا النظام بعد صدوره ولم تحتج عليه. ولكن البابا رفضه واعتبر نفسه أسيراً في روما كما اعتبر ملك إيطاليا غاصباً لسلطانه. واتخذ جميع البابوات من بعده نفس الموقف، فساد التوتر والجفاء والنزاع العلاقات المتبادلة بين إيطاليا والبابوية. ولم تتحسّن الأحوال إلاّ بعد إبرام معاهدة لاتران Latran في ١١/٢/١٩٢٩، التي استطاعت أن تزيل معالم الجفاء بين إيطاليا والكرسي البابوي بإلغاء قانون الضمانات، والاعتراف للبابا بالسيادة الزمنية على حاضرة الڤاتيكان، وإنشاء دولة له لا يحقّ لإيطاليا

- C. de Montclos, «Le Saint - Siège dans les relations internationales: de l'État à la Nation», Mel. Merle, 1993, p. 237.

- Ch. Rousseau. Droit international public, T. II, Sirey, Paris 1974, p. 353 - 377.

التدخّل في شؤونها، وتوّلي إيطاليا قمع الجرائم التي تُرتكب فيها، وتعهّدها بتأمين أعمال المرافق العامة التي تحتاج إليها، وتمتّع الأشخاص المقيمين في دولة الڤاتيكان بجنسية هذه الدولة التي أصبحت تملك جميع عناصر السيادة الداخلية والخارجيّة، واعتراف البابا بالمملكة الإيطاليّة مقابل اعتراف إيطاليا بدولة الڤاتيكان. وتعهّد البابا بالتزام الحياد في المنازعات الدوليّة.

وأُدخلت في السنوات الأخيرة بعض التعديلات على معاهدة لاتران كانت لصالح الدولة البابوية. وفي ١٨/ ١٢/ ١٩٨٤، وقّع اتفاق Concordat[١] بين الكرسي البابوي والدولة الإيطالية حلّ محل معاهدة لاتران. والنص الجديد لا يُحدث تغييراً في أسس المعاهدة، ولكنه يسعى لتكريس التطور الذي طرأ على العلاقات بين الكنيسة الكاثوليكية والمجتمع المدني والسياسي في إيطاليا. فالكنيسة لا تعترض على الاتجاه العلماني للدولة الإيطالية، وفي المقابل تتنازل هذه الدولة عن كل تطلّع إلى ممارسة الرقابة السياسية والإدارية على الكنيسة. ثم إن النظام الضريبي الإيطالي لا يُسمح بتطبيقه إلاّ على الممتلكات ذات الصفة الدينية للدولة البابوية.

ولكن ما هي الطبيعة القانونية للڤاتيكان؟ وهل باستطاعتنا، استناداً إلى أحكام الاتفاقات الموقعة، لا سيما مع إيطاليا، أن نُطلِق على الڤاتيكان وصف الدولة؟

إن البعض يجيب بالإيجاب ويُدلي ببعض البراهين، مثل:

١ـ وجود معاهدة سياسية (معاهدة لاتران) تتضمّن اعتراف إيطاليا

(١) تُسمّى الاتفاقيات الثنائية التي تعقدها دولة الڤاتيكان مع الدول الأخرى من أجل تنظيم وضع الكنيسة الكاثوليكية فيها: كونكوردا.

بالسلطة الحصرية والمطلقة للكرسي البابوي على مدينة الڤاتيكان.

٢ ـ وجود الدولة البابوية على مساحة محدَّدة من الأرض، وامتلاكها عدداً من المباني، منها أحد القصور.

٣ ـ تمتّع هذه الدولة بحق منح الجنسية وإدارة بعض المرافق العامة.

ونعترف بأن المناصرين لفكرة الدولة قلّة، فالغالبية ترى أن العناصر المكوّنة للدولة لا تتوافر في الڤاتيكان، وذلك للأسباب التالية:

أولاً ـ إن الڤاتيكان مبنى يقع في قلب روما، مساحته ٤٤ هكتاراً وسكّانه أقل من ألف نسمة. وإذا كان صغر الإقليم وقلّة عدد سكّانه لا يؤثران في مركز الدولة القانوني، فإن الدولة لا تكتسب هذه الصفة إلاّ إذا كان سكّانها يتمتعون بجنسية دائمة. وسكّان الڤاتيكان ليسوا في الحقيقة رعايا وإنما هم موظفون (معظمهم من الإيطاليين) يكتسبون الجنسية البابوية بحكم وظائفهم فقط وبصورة مؤقتة وعارضة، حتى إذا ما تركوا هذه الوظائف استردّوا جنسيتهم الأصلية.

ثانياً ـ إن الحكومة الإيطالية هي التي تتكفّل، على نفقتها الخاصة، بتأمين المرافق العامة في الڤاتيكان. ولا نعرف دولة مستقلة في العالم ترضى بأن تقوم دولة أخرى بمثل هذه الأعباء في أرضها.

ثالثاً ـ إن مباشرة القضاء الجنائي لما يقع من جرائم على أرض الڤاتيكان هي من شأن المحاكم الإيطالية. وليس هناك دولة مستقلّة ترضى بأن تتخلّى لغيرها عن هذا الحق الأساسي من سيادتها.

رابعاً ـ إن حرمان الڤاتيكان من بعض التصرّفات، كالاشتراك في المؤتمرات السياسية الدولية أو إبرام معاهدات تحالف، يحدّ من سيادتها كدولة مستقلّة.

ومن كل ما تقدَّم نستنتج أن دولة الڤاتيكان، على الرغم من تمتعها بالمظاهر الخارجية للدولة، ليست دولة بالمفهوم الاجتماعي لهذه الكلمة. وإذا كانت دولياً تُعتبر وتُعامَل كدولة فما ذلك إلاَّ احتراماً للشخصية السامية التي يتمتَّع بها البابا في العالم، وتقديراً للدور الإنساني العظيم الذي يقوم به في الحقلين الروحي والإنساني.

ولكننا لو اعتمدنا على الناحية القانونية فقط لوجدنا أنفسنا مضطرِّين إلى اعتبار الڤاتيكان دولة، وذلك لأن الدول الأخرى اعترفت بها كدولة وعاملتها على هذا الأساس. وهذه الدولة تشترك اليوم في منظمة التغذية والزراعة بصفة مراقب دائم. وهي عضو في اتحاد البريد العالمي، وعضو مشارك في الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية. واشتركت في عدد كبير من المؤتمرات التي أشرفت عليها أو نظَّمتها هيئة الأمم المتحدة.

* * *

القسم الثاني: المناطق المدوّلة(١)

التدويل مصطلح شاع تداوله في القرن التاسع عشر. كان في الماضي يستند إلى العرف الدولي، إلى أن تم الاتفاق على إدخاله في نصوص العديد من الاتفاقيات الدولية. وظهر في البداية كتسوية سياسية استخدمته الدول المتنازعة (ومعظمها دول أوروبية كبرى) للحؤول دون تفاقم النزاعات والمنافسات بينها على امتلاك مناطق كانت تشكِّل أهمية استراتيجية لها.

---

(١) C. Berezowski, «Les sujets non souverains du droit international», RCADI, 1938, III, p. 1.

وطُبِّق نظام التدويل في بعض المناطق الأوروبيّة للحفاظ على التوازن بين القوى المتصارعة. ولكنه ما لبث أن انتقل، بعد اشتداد الصراع على الموادّ الأوليّة، إلى مناطق غير أوروبية. وكانت فكرة التدويل تهدف إلى كفالة اقتسام الغنائم بين الدول الاستعمارية، وإيقاف احتمال اندلاع الحروب بينها بسبب الرغبة في امتلاك هذه المناطق والاستئثار بها.

فالمناطق المدوّلة هي تلك الأقاليم التي كانت موضع أطماع ومنافسات بين عدة دول والتي لم تقع، لأسباب سياسية ودولية، فريسة دولة واحدة معيّنة، وإنّما فُصِلت عن دولة الأصل وأُخضعت لأنظمة خاصة (ومؤقتة غالباً) تحتفظ لها ببعض الشخصية وتعترف لها ببعض الصلاحيات الدولية. وجميع المناطق المدوّلة استعادت اليوم حريتها وعادت إلى حظيرة الأقطار التي سُلخت عنها. وسنلقي نظرة خاطفة على أهمها.

أولاً ـ مرفأ دانتزج Dantzig:[1]

في نهاية الحرب العالمية الأولى طالبت كل من ألمانيا وبولونيا بهذا المرفأ، الأولى عملاً بمبدأ القوميات، لأن معظم سكّانه كانوا من الألمان، والثانية بدافع الحاجة إلى منفذ بحري. وجرت مفاوضات لم تؤدِّ إلى حل، فتقرَّر جعل دانتزج مدينة حرّة ذات دستور خاص تتعهّد عصبة الأمم بالمحافظة على تنفيذه. وكانت المدينة مرتبطة ببولونيا بوجود الوحدة الجمركية والخطوط الحديدية والمعاملات البريدية المشتركة والسماح للسفن البولونية من تجارية وحربية باستعمال مرفأ دانتزج.

(١) Makowski, «La situation juridique du territoire de la ville de Dantzig», R.G.D.I.P., 1923, p. 160.

وعيّن مجلس عصبة الأمم مفوضاً سامياً يقوم بدور الحَكَم في المنازعات التي تندلع بين المدينة الحرّة وبولونيا. وكان عليه، في حال عجزه عن إيجاد حلٍّ عادل، أن يرفع المنازعات إلى المجلس ذاته.

وعرف هذا النظام صعوبات كثيرة كانت تأتي تارةً من جانب الألمان وطوراً من جانب البولونيين. واشتدّت الأزمة السياسية في المدينة بعد نجاح النازيين في ألمانيا وزيارة مدمّرة ألمانية للمرفأ. وبقي الحال كذلك حتى احتلّت ألمانيا المنطقة في العام ١٩٣٩ بعد أن اعتبرتها إقليماً ألمانياً يقيم فيه رعايا ألمان.

ومع أن دانتزج لم تكن دولة فإن جميع الدول كانت ترى فيها مجموعة دولية مستقلّة تخضع لقواعد القانون الدولي. وبعد الحرب العالمية الثانية أُلحقت هذه المدينة ببولونيا فهجرها عدد ضخم من سكّانها الألمان. والمدينة تعرف اليوم باسم «غدانسك» Gdansk.

ثانياً ـ إقليم السّار La Sarre:

مساحته /٢٥٦٧/ كلم٢. وعدد سكانه يتجاوز المليون. وهو يتمتع بموقع استراتيجي وأهمية اقتصادية، ويشتمل على ثروة معدنية ضخمة (كالفحم والحديد) تغذّي الصناعات الثقيلة.

وأصبح هذا الإقليم فرنسياً في عهد لويس الرابع عشر (ملك فرنسا من ١٦٤٣ إلى ١٧١٥)، ثم بروسيّاً ابتداءً من العام ١٨١٤. وبوشر باستغلال مناجمه المعدنيّة في العام ١٨٧١.

وبعد الحرب العالمية الأولى طالبت فرنسا بضم الإقليم إلى أراضيها، فاصطدمت بمعارضة الدول الأنجلوسكسونية. وأخيراً اتفق

الجميع على نظام خاص للإقليم، فنصّت معاهدة فرساي للعام ١٩١٩ على وضع السّار تحت إشراف عصبة الأمم لمدة /١٥/ عاماً، ومنح فرنسا حق استغلال مناجمه تعويضاً لها عن التخريب الذي أحدثه الألمان في مناجمها الشمالية، على أن يجري، عند انقضاء المدة المذكورة، استفتاء شعبي في الإقليم لتحديد مصيره (إمّا إعادته إلى ألمانيا، وإمّا ضمه إلى فرنسا، وإمّا الإبقاء على النظام الدولي فيه). وفي ١٣/١/١٩٣٥، جرى الاستفتاء، وأسفر عن رغبة الأغلبية الساحقة (٩٠,٣٪) في عودة السّار إلى الوطن الأم[1].

وبعد الحرب العالمية الثانية، حاولت فرنسا من جديد ضم الإقليم، فقرّرت الأمم المتحدة منحه استقلالاً إدارياً وربطه اقتصادياً بفرنسا وإجراء استفتاء فيه. وفي العام ١٩٥٥، جرى الاستفتاء، فأعرب السكان فيه، مرة أخرى، في رغبتهم في البقاء في أحضان ألمانيا. وفي حزيران (يونيو) ١٩٥٦، اتفقت الدولتان على إلحاق السّار بألمانيا الاتحادية (ألمانيا الغربية). وفي ١/١/١٩٥٧، أصبح السّار جزءاً من تلك الدولة التي توحّدت، في العام ١٩٩٠، مع ألمانيا الشرقية.

ثالثاً ـ منطقة طنجة:

كانت هذه المنطقة قبلة الأنظار الجشعة منذ أمد طويل. وكانت قبل العام ١٩١٢ مقر السلك الدبلوماسي المعتمد في المغرب. وفي العام ١٩٢٣ وُضع لها نظام دولي تُمّمت أحكامه في العام ١٩٢٨ بقصد إشراك بعض الدول في النظام، لا سيّما إيطاليا. وعُقِد الاتفاق

(١) Ch. Rousseau, Droit international public, T. II. Paris 1974. pp. 415 - 418.

بين الدول لمدة ١٢ سنة قابلة للتجديد تلقائياً. ومُدّد الاتفاق في العام ١٩٣٦ ثم في العام ١٩٤٨.

ولم تكن طنجة مدينة دولية بالمعنى الصحيح للكلمة، لأن سلطان المغرب كان يملك فيها السلطة العليا من الناحيتين الإدارية والقضائية، ويعهد إلى ممثله الشخصي (المندوب) بممارسة هذه السلطة. والأجهزة الدولية ذاتها كانت تمارس اختصاصاتها بتفويض من السلطان.

ونظام طنجة كان يتضمّن ثلاثة مبادىء أساسية: **الأول** يقضي بتأمين المساواة الاقتصادية، أي باتباع سياسة الباب المفتوح إزاء جميع الدول. و**المبدأ الثاني** يقضي بجعل المنطقة حيادية وتحريم إقامة التحصينات والجيوش فيها باستثناء قوى الأمن. ولكن المرفأ يمكن أن يُستخدَم لمرور الجيوش الفرنسية والإسبانية على ألاّ تبقى فيه أكثر من ٢٤ ساعة. غير أن المبدأ خرقته إسبانيا في العام ١٩٣٦ عندما جعلت المرفأ قاعدة لعملياتها الحربية في الحرب الأهلية، وخرقته إيطاليا في العام ١٩٤٠ عندما ظلّت غواصاتها في مياهه مدة طويلة. وأخيراً **المبدأ الثالث** وهو التدويل.

والتدويل كان يتم بواسطة أجهزة دوليّة معقّدة تتكوَّن من جمعية تشريعية دولية، وحاكم للمنطقة ولجنة رقابة وقوى أمن وقضاء دولي.

وفي حزيران (يونيو) ١٩٤٠، وعقب دخول الألمان إلى باريس، احتلّت الجيوش الإسبانية منطقة طنجة وألحقتها بمنطقة الريف المحتل. ثم عمدت حكومة مدريد إلى إلغاء النظام الدولي بصورة تدريجية. وبعد انتصار الحلفاء قرَّر مؤتمر بوتسدام للعام ١٩٤٥ إعادة نظام التدويل. ثم عُقد في باريس اتفاق لتعديل اتفاقية العام ١٩٢٣

وبروتوكول العام ١٩٢٨، وإدخال الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي عضوين في لجنة الرقابة، وإلغاء بعض الامتيازات الممنوحة لإيطاليا. وهكذا انسحبت الجيوش الإسبانية صاغرةً.

وبعد استقلال المغرب أخذ السلطان يسعى لاستكمال سيادة بلاده واسترداد مختلف المناطق المحتلّة وفي مقدمتها طنجة. وفي تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٥٦ عُقد مؤتمر في مدينة المحمدية حضره ممثلون عن الدول الأجنبية أسفر عن الاتفاق على وجوب إلغاء النظام الدولي. وبعد فترة انتقالية قصيرة عادت طنجة إلى حظيرة الوطن المغربي.

رابعاً ـ منطقة تريستا Trieste:[1]

يقع مرفأ تريستا في أقصى بحر الأدرياتيك. ويشكّل منفذاً تجارياً مهماً لدول أوروبا الوسطى. وكان قبل العام ١٩١٤ تابعاً للأمبراطورية النمسوية المجرية. وبعد العام ١٩١٩، أصبحت تريستا مرفأً إيطالياً، ولكن نشاطها الاقتصادي أخذ بالانهيار.

وبعد الحرب العالمية الأخيرة اصطدمت مطالب يوغوسلافيا بمطالب إيطاليا، فقد طالب كلٌّ منهما بإلحاق تريستا بإقليمه. وبعد حدوث بعض الاضطرابات عُقدت معاهدة في العام ١٩٤٧ وضعت لهذه المنطقة نظاماً خاصاً وتقرّر تأمين الإدارة فيها بواسطة حاكم يُعيّنه مجلس الأمن.

والأسباب التي أوحت للأطراف بضرورة تدويل المنطقة ترجع إلى ثلاثة عوامل: **عامل إثني وقومي**، فالمنطقة آهلة بالسكّان

(١) J. Leprette, Le statut international de Trieste, Pédone, Paris 1949.

الإيطاليين، إلاّ أنّها محاطة بمناطق آهلة بالسكّان اليوغوسلاف، وهذا ما أجّج المنافسة بين إيطاليا ويوغوسلافيا على مسألة السيادة على تريستا. و**عامل جغرافي واقتصادي**، فالميناء يشكّل منفذاً بحرياً مهمّاً لدول أوروبا الوسطى، تتوافر فيه شبكة خطوط للسكك الحديديّة تربطه بتلك الدول، ويُعتبر الميناء الأقرب الذي يسمح لها باستخدامه. و**عامل سياسي** يتعلّق بوضع يوغوسلافيا آنذاك. ففي العام ١٩٤٧، كان وضعها يوحي بأنها دولة تدور في فلك الاتحاد السوفياتي.

لهذه الأسباب حاول الحلفاء إيجاد حلّ يحافظ على ميزان القوى في هذه المنطقة الفاصلة بين المعسكرين الشيوعي والرأسمالي. ويبدو أنّ الخوف من حدوث اصطدام بين المعسكرين بعد فترة وجيزة من انتهاء الحرب العالمية، والخوف من انضمام تريستا إلى إحدى الكتلتين وإحداث خلل في ميزان القوى، هما اللذان شجّعا الأطراف المعنيّة على اختيار نظام التدويل.

وهكذا قُسّمت تريستا إلى منطقتين: منطقة (أ) تحت إشراف القوات الأميركية والبريطانية، والمنطقة (ب) تحت إشراف يوغوسلافيا. ولكن تجربة التدويل في تريستا لم تنجح بسبب عجز مجلس الأمن عن تعيين حاكم للمدينة، وذلك يعود إلى خلاف أعضاء المعسكرين واستعمال حقّ النقض كلّما عُرض اسم حاكم لا ترضى عنه دولة كبرى في أحد المعسكرين.

وبقي الحال كذلك حتى خريف العام ١٩٥٤، حين أقدمت يوغوسلافيا على ضمّ القطاع الذي تحتله من المدينة إلى أراضيها (المنطقة ب)، واقتنعت دول المعسكر الغربي بعدم جدوى نظام

التدويل. وعندها عُقدت اتفاقية بين إيطاليا ويوغوسلافيا والولايات المتحدة تقرر فيها ضم منطقة (ب) إلى يوغوسلافيا ومنطقة (أ) التي تشمل مدينة تريستا إلى إيطاليا، واعتبار الميناء حرّاً ومفتوحاً ليوغوسلافيا وغيرها من الدول.

* * *

القسم الثالث: الدول ذات الحياد الدائم

علينا في البداية أن نميّز بين نوعين من الحياد: **الحياد الموقت** أو الظرفي أو الإداري الذي تلتزمه فئة من الدول تجاه حرب معيّنة لا تودّ المشاركة فيها، **والحياد الدائم** أو المستمر الذي تلتزمه الدولة وتعلنه في مواثيق معيّنة تتعهّد فيها بالبقاء أبداً بعيدة عن الحروب والمنازعات المسلَّحة.

والحياد الموقت يخضع للقواعد العامة لقانون الحرب، فمن حق كل دولة لا تريد الاشتراك في حرب أن تعلن حيادها. وبإمكانها، خلال الحرب وفي كل وقت، أن تعيد النظر في موقفها وتقرّر التخلّي عن حيادها والانضمام إلى أحد الأطراف المحاربة. ففي العام ١٩١٤، عند اندلاع الحرب العالمية الأولى، قرّرت إيطاليا التزام موقف الحياد، ولكنها غيّرت رأيها بعد عام وانضمّت إلى صفوف الحلفاء ضد ألمانيا. وبقيت الولايات المتحدة محايدة، في الحرب المذكورة، حتى العام ١٩١٧. والتزمت تركيا الحياد في الحرب العالمية الثانية.

فالحياد الموقت عمل إرادي وفردي تتخذه الدولة تجاه حرب قائمة بين دولتين أو أكثر. وهو ينتهي بانتهاء الحرب. أمّا الحياد

الدائم فيتمّ بتوقيع معاهدة تتعهّد فيها الدول الكبرى بضمان هذا الحياد. ولعل سياسة الدول الأوروبية المتناحرة في القرن التاسع عشر، والرغبة في الحفاظ على وجود الدول الضعيفة أو الصغيرة وتجنّب الاحتكاك بين الدول الكبرى، والميل إلى إيجاد توازن واستقرار في أوروبا لتحقيق الأطماع التوسعية خارجها، هي التي أملت فكرة الحياد الدائم. وهذا النوع من الحياد هو الذي يعنينا في دراستنا.

فما هي خصائص الحياد الدائم ومصادره وأغراضه؟ وما هو الوضع القانوني للدول المحايدة؟ وما الفرق بين الحياد والتحييد؟ وما هي واجبات الدول المحايدة وحقوقها؟

أولاً ـ خصائص الحياد الدائم ومصادره[١]:

يتميّز النظام القانوني للحياد الدائم بأربع خصائص:

١ ـ إنه نظام دائم ومستمر، في حين أن الحياد الظرفي موقّت يقتصر على فترة الحرب ويخضع للإرادة الاستنسابية للدولة المعنية.

٢ ـ إن الحياد الدائم لا يُطبّق إلاّ على الدول. ويُخطىء البعض عندما يقول بإمكان تطبيقه على الأقاليم الخاضعة للتحييد. وكانت المادة الثالثة من النظام الذي وُضع لطنجة في ١٨/١٢/١٩٢٣ قد جانبت الصواب عندما أعلنت «أن منطقة طنجة وُضعت تحت نظام الحياد الدائم».

٣ ـ إنه نظام ناجم، في معظم الأحيان، عن معاهدة، أو عن إعلان فردي صادر عن الدولة الراغبة في الحياد، ومكرّس، بعد ذلك، بموافقة أو اتفاقية دولية.

(١) M. Torrelli, «La neutralité en question», R.G.D.I.P., 1992, p. 5.

٤ ـ إنه وضع قانوني يتضمّن مجموعة من الحقوق والالتزامات، وليس تعبيراً عن وضع واقعي موقت، أو عن موقف فردي قابل للتبدّل.

فالمصدر الرئيسي للحياد الدائم هو، قبل كل شيء، اتفاق دولي. وهذا الاتفاق قد يكون **معاهدة جماعية**، فبلجيكا أُعلن حيادها الدائم بموجب معاهدات عامَيْ ١٨٣١ و١٨٣٩، واللوكسمبورج بمعاهدة العام ١٨٦٧. ولكن انتهاك ألمانيا لحرمة حيادهما في العام ١٩١٤ دفعهما إلى طلب التخلّي عن الحياد. وقد وافق الحلفاء في معاهدة ڤرساي للعام ١٩١٩ على الطلب.

وأصل الحياد قد يعود، كذلك، إلى **قرارات منفردة تحظى فيما بعد بالتأييد الخارجي، فحياد سويسرا**[١]، مثلاً، قرّرته في البداية المقاطعات السويسرية، ولكنه تكرّس في العام ١٨١٥ بإعلان صادر عن الدول الكبرى آنذاك (معاهدة ٢٠/٣/١٨١٥)، كما تكرّس بموجب معاهدة ڤرساي للعام ١٩١٩ (في المادة ٤٣٥ منها التي اعتبرت أن الضمانات المنصوص عليها لصالح سويسرا في العام ١٨١٥ هي «التزامات دولية للحفاظ على السلام»)، وبرسائل متبادلة في العام ١٩٣٨ بين سويسرا وكلّ من ألمانيا وإيطاليا.

وحياد النمسا[٢] لم يكن نتيجة المعاهدة الدولية المبرمة في ١٥/٥/١٩٥٥، والتي اكتفت (في المادة الثانية) بإعلان احترام الدول الموقعة لاستقلال النمسا وسلامة أراضيها، بل كان نتيجة قرار منفرد صدر بموجب قانون نمساوي في ٢٦/١٠/١٩٥٥، وأعلن (في المادة

(١) E. Bonjour, Histoire de la neutralité suisse. La Baconnière, Neuchâtel, 1970.

(٢) A. Verdross, La neutralité autrichienne. R.G.D.I.P., 1957, p. 177.

الأولى) أن النمسا «تعلن بحرية حيادها الدائم... وتحافظ على هذا الحياد وتدافع عنه بكل ما تملك من وسائل... ولا تنضم في المستقبل إلى أي حلف عسكري، ولا تسمح بإقامة قواعد عسكرية فوق أرضها». وفي ١/٧/١٩٥٦، اعترفت /٥٣/ دولة، في طليعتها الدول الكبرى، بالحياد النمساوي.

وحياد اللاووس Laos لم يكن، أيضاً، نتيجة بروتوكول ٢٣/٧/١٩٦٢، الذي وقّعته /١٤/ دولة وأشارت فيه إلى حياد اللاووس، بل كان نتيجة إعلان منفرد صدر عن حكومة اللاووس في ٩/٧/١٩٦٢، واكتفى البروتوكول بأخذ العلم به. ففي هذا الإعلان صرّحت الحكومة بأنها مصمّمة على تطبيق مبادىء التعايش السلمي وعدم الانتساب إلى أي حلف أو اتفاق عسكري يتناقض مع حيادها، وطالبت الدول الأخرى بالاعتراف بسيادتها واستقلالها وحيادها وسلامة أراضيها. ولهذا يُعتبر الحياد هنا تأكيداً لسياسةٍ وليس تعبيراً عن نظام قانوني. ونلاحظ أن اللاووس، على الرغم من هذا الموقف، اضطرَّت، ابتداءً من العام ١٩٦٤، إلى الانغماس في حرب ڤيتنام، وأن الطيران الحربي الأميركي أقدم على انتهاك حرمة فضائها لضرب ڤيتنام الشمالية، وأن أراضيها احتُلّت، في العام ١٩٦٨، من قِبَل جيوش ڤيتنام الجنوبية. ولم يتمكّن اتفاق وقف إطلاق النار في العام ١٩٧٣، ثم اتفاق إنهاء الحرب في ڤيتنام في العام ١٩٧٤، من تعزيز مكانة الحياد لهذه الدولة.

ومع أن الحياد الدائم يحظى، بشكل عام، بضمانات تشتمل عليها معاهدات جماعية، فإن هذه الضمانات لم تقوَ، في بعض الأحيان، على منع انتهاكه وتجنيب الدول الحيادية مغبّةَ الاجتياح الأجنبي. غير أن هذا الفشل لم يقضِ على جاذبية الحياد ولم يثنِ بعض الدول عن

الانخراط فيه. ففي العام ١٩٨١، أعلنت **مالطا** أنها دولة ذات حياد دائم(١). وحذت **كوستاريكا** حذوها في العام ١٩٨٣. وسعت الدولتان إلى انتزاع اعتراف بحيادهما من الدول الكبرى(٢).

ومما تقدّم نستنتج أن هناك اختلافات بين أوضاع الحياد نلمسها لدى اطلاعنا على أغراض الحياد والتزاماته.

ثانياً ـ أغراض الحياد الدائم والتزاماته:

الغرض الأساسي من الحياد الدائم هو تجنّب الأخطار الحربية في منطقة يتنازع عليها الكبار، أو في منطقة يمكن أن تندلع منها شرارة المعركة إذا بقيت مسرحاً للمساومة والخصومة والتوتر. فالحياد هو، إذن، وسيلة أو محاولة تهدف إلى تأمين السلام في منطقة خطرة. وقد ظهر الحياد في وقت كان فيه قانون الحرب في المهد صغيراً لا ينطوي على أنظمة واضحة وحدود بيّنة.

وإذا كان الهدف الجوهري من الحياد هو الابتعاد الكلّي عن المنازعات الحربية، فهناك أهداف جانبية أخرى تختلف من دولة إلى دولة. ويحسن بنا أن نستعرض بإيجاز الظروف الخاصة التي عرفتها بعض الدول المحايدة قبل إعلان حيادها.

فحياد سويسرا تقليد قديم غريب. فقبل العام ١٨١٥ كان غرضه الرئيسي تجنيب المقاطعات السويسرية التي تنتمي إلى مذاهب دينية متعدِّدة أخطارَ الحروب التي كانت قائمة في أوروبا بين الدول

(١) J.F. Flauss, La neutralité de Malte, AFDI, 1983, p. 175.

(٢) اعترفت الوثيقة النهائية لمؤتمر هلسنكي في العام ١٩٧٥ بحق الدول المشاركة في اعتناق مبدأ الحياد. وأخذت الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، المنعقد في مدريد في العام ١٩٨٣، علماً بإعلان مالطا.

الكاثوليكية والدول البروتستانتية. وفي العام ١٨١٥ أصبح الهدف من حياد سويسرا إقامة سد منيع في وجه المطامع الفرنسية والقضاء على كل محاولة فرنسية مقبلة ترمي إلى احتلال هذا البلد. وبعد توحيد إيطاليا وألمانيا، في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بدا الحياد كوسيلة فعّالة لإنقاذ سويسرا من أطماع جيرانها الذين كانوا ينادون بمبدأ الأمم المرتكز على مبدأ القوميات. فسويسرا بلد يضم قوميات عديدة تنطق بالفرنسية والإيطالية والألمانية. وحياد سويسرا هو الضمان الوحيد لمنع رعاياها من التحالف مع إخوانهم في القومية، ولمنع جيرانها من تسديد مطامعهم إليها والمطالبة بتطبيق مبدأ القوميات. وحيادها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية يمكن أن يُفسّر برغبتها في الابتعاد عن المنازعات بين الشرق والغرب والاحتفاظ بسياسة مستقلّة إزاء المعسكرين اللذين اتبعا سياسة التنافر والتناحر حتى انهيار الاتحاد السوفياتي في العام ١٩٩١.

وعندما نبحث في **حياد بلجيكا** القديم نجد أن الغرض منه كان الحدّ من أطماع فرنسا التوسعية والاستعاضة عن تفسُّخ مملكة هولندا الكبرى بنظام قادر على تأمين نفس الخدمات التي كانت تُرجى من هذه المملكة. فهولندا كانت مملكة ممتدّة الأطراف تشتمل على البلاد المنخفضة والمقاطعات المتحدة، بما فيها بلجيكا. وارتأت معاهدة العام ١٨١٥ إقامة حصون منيعة فيها تسمح للجيوش الدولية باستخدامها في أثناء الحروب لحماية هولندا من أطماع فرنسا. وعندما استقلّت بلجيكا في العام ١٨٣١ وانفصلت عن هولندا أصبحت حدودها المتاخمة لفرنسا في خطر، وأصبح بإمكان فرنسا أن تجتاحها وتصل إلى حدود بحر المانش القريبة من إنجلترا. ولاستبعاد ذلك ومنع فرنسا من التفكير في التوسُّع شمالاً، ابتدعت إنجلترا نظام

الحياد البلجيكي وفرضت على فرنسا الاعتراف به والتعهّد بضمانه.

أما حياد النمسا فبإمكاننا أن نُفسره برغبة المعسكرين الغربي والشرقي في إقامة منطقة حيادية فاصلة لا تتمكّن خصوماتهما من الاصطدام والتناحر فيها. ولهذا اتفق الطرفان على إبعاد النمسا عن مسرح الاحتكاك الخطر بينهما وتأمين نظام حيادي لها. ونجاح التجربة النمساوية شجّع بعض الساسة على المطالبة بتوسيع الحياد في أوروبا الوسطى، كما شجّع على قيام حياد اللاووس في العام ١٩٦٢.

ثالثاً ـ الوضع القانوني للدول المحايدة[١]:

ينبغي للدولة المحايدة أن تمتنع عن الاشتراك في المنازعات المسلّحة. وهذا الامتناع يحتّم عليها عدم استخدام قواتها العسكرية في المعارك، وعدم تحالفها مع إحدى الدول المحاربة، وعدم سماحها للدول المحاربة باستعمال أرضها ومرافئها ولو اضطرّها ذلك إلى استخدام القوة. فسويسرا أجبرت، في أثناء الحرب العالمية الأخيرة، جميع الطائرات التي خرقت حرمة أجوائها على الهبوط في أرضها. ولكن هل يؤدّي الامتناع عن الإسهام في الحرب إلى الامتناع عن التعامل تجارياً مع الدول المحاربة؟ إن هذا السؤال أثار صعوبات كثيرة خلال الحرب الأخيرة.

وينبغي للدولة المحايدة أن تبتعد دائماً وأبداً عن كل نفوذ أجنبي، لأن وقوعها تحت هذا النفوذ يفقدها حريتها واستقلالها ويجعل منها دولة تابعة لدولة أخرى. والحياد لا يعني (ولا يؤدي مطلقاً إلى) التبعية.

---

(١) D. Schindler, Aspects contemporains de la neutralité. RCADI, 1967, I, p. 221.

والدولة المحايدة ليست مضطرّة إلى اتباع سياسة نزع السلاح الدائم، أي ليست مضطرّة إلى أن تكون غير مسلّحة بصورة دائمة. إنها، على العكس من ذلك، في حاجة إلى جيش وطني قادر على ردّ أي اعتداء خارجي، وإن تكن الدول الموقعة على معاهدة الحياد تتكفل بضمان هذا الحياد وحمايته ضد كل دولة معتدية.

ولعلّ السؤال المهم الذي يُطرح منذ إنشاء عصبة الأمم ويتعلّق بسلوك الدول المحايدة هو: **هل تتناقض صفة الحياد مع العضوية في المنظمات الدولية؟ أو هل يسمح الحياد للدول المحايدة بالانتساب إلى تلك المنظمات؟**

هنا يجب التمييز بين المنظمات الدولية الفنية والمنظمات الدولية السياسية. فالدخول في **المنظمات الفنية** أمر مقبول يؤيده الجميع ولا يثير أدنى مشكلة. فسويسرا، وبقية الدول التي اختارت نظام الحياد الدائم، أعضاء في معظم الوكالات والمنظمات الفنية المتخصصة، كمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية.

ولكن المشكلة التي تثير الصعوبة والجدل تكمن في مسألة دخول هذه الدول في **المنظمات الدولية السياسية** التي تُحتّم على أعضائها الاشتراك في عمل جماعي واستعمال القوة.

لقد انضمّت سويسرا إلى عصبة الأمم وكان مقر العصبة في إحدى مدنها (جنيف). وجرى آنذاك استفتاء في سويسرا حول هذا التصرّف فوافق الناخبون بأكثرية بسيطة على الانضمام (١٢ مقاطعة ضد ١١ تقريباً).

وكانت المادة /١٦/ من ميثاق العصبة تنص على معاقبة العضو المخالف وعلى تعهّد جميع أعضاء العصبة بالمشاركة في هذه

المعاقبة التي قد تتطلّب استخدام القوة ضده. ولتحاشي هذا الوضع حصلت سويسرا من مجلس العصبة، في العام ١٩٢٠، على قرار بإعفائها من «الاشتراك في أي عمل عسكري أو السماح بمرور جيوش أجنبية أو إعداد عمليات عسكرية في أرضها»، على أن تبقى مُلزمةً فقط بالاشتراك في التدابير التجارية والمالية المتخذة ضد العضو المخالف. وكانت سويسرا، فعلاً، أمينة وصادقة في تنفيذ هذا القرار، فرفضت أن ترسل قوات للشرطة إلى مقاطعة (السّار) لمراقبة عمليات الاستفتاء في العام ١٩٣٥، ورفضت أن تُطبّق بالكامل التدابير الاقتصادية التي اتخذها مجلس العصبة ضد إيطاليا بعد احتلالها أثيوبيا، ورفضت أن تشارك في لجنة عدم التدخل خلال الحرب الأهلية الإسبانية (١٩٣٦ ـ ١٩٣٩). وقبل عام من اندلاع الحرب العالمية الثانية وجهت سويسرا إلى مجلس العصبة مذكرةً حصلت بموجبها على إعفاء شامل من الاشتراك في كل العقوبات المحتملة. وأُبلغ قرار المجلس إلى كل الدول، ومنها ألمانيا وإيطاليا (على الرغم من انسحابهما من العصبة)، فردّت بالموافقة مؤكّدة عزمها على احترام حياد سويسرا الذي تعتبره عامل سلام في أوروبا.

وعندما قامت الأمم المتحدة امتنعت سويسرا عن الانضمام إلى عضويتها، على الرغم من موافقتها على إبقاء عشرات المنظمات الفنية التابعة للأمم المتحدة (مثل: منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة الدولية للاجئين) في مدنها الكبرى (برن وجنيف). وحجّتها في البقاء خارج الأمم المتحدة أن الالتزامات العسكرية والقمعية المنصوص عليها في الميثاق تتعارض وحيادها الدائم.

وأيّدت فئة من الفقهاء موقف سويسرا من عدم الانضمام إلى المنظمة العالمية وأدلت بحجتين أساسيتين:

الأولى حجة قانونية مستمدّة من بعض أحكام الميثاق الأممي. فالفقرة الخامسة من المادة الثانية تطلب من جميع الأعضاء تقديم كامل العون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفقاً لأحكام الميثاق. ويتعهَّد جميع الأعضاء، في الفقرة الأولى من المادة /٤٣/ ، بأن يضعوا تحت تصرّف مجلس الأمن القوات المسلَّحة والمساعدات والتسهيلات، بما فيها حق المرور، الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين. والتدابير اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن الرامية إلى حفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها، كما تنص الفقرة الأولى من المادة /٤٨/ ، جميع الأعضاء أو بعضهم، وفقاً لتقدير مجلس الأمن. وكل ذلك يعني أن للمجلس حق اختيار أعضاء والطلب إليهم الاشتراك مباشرةً في تنفيذ قراراته. فبوجود سويسرا في الأمم المتحدة يكون احتمال اختيارها لإنجاز تلك المهمات، أو الطلب إليها تقديم قوات أو تسهيلات، أمراً وارداً.

والحجة الثانية واقعية وعملية. فوجود الدولة المحايدة في الأمم المتحدة يضطرّها، في كثير من الأحيان، إلى اتخاذ مواقف سياسية من القضايا الدولية المطروحة على بساط البحث. وقد يصعب عليها، في وضع كهذا، المحافظة بدقة وتجرُّد على حيادها والامتناع الدائم عن التدخل في الأمور السياسية الدولية.

وإذا انتقلنا إلى **حياد النمسا** وجدنا أن هذه الدولة انضمّت إلى الأمم المتحدة في نهاية العام ١٩٥٥ وكانت معاهدة الصلح التي وقّعتها مع الدول الكبرى قد تضمّنت قضية قبولها في العضوية

الأمميّة. ويبدو أن الدول الكبرى وافقت على انضمامها إلى المنظمة العالمية لاعتبارين: **أولاً**، لأن هذه الدول تعرف، عندما تتفق على إدخال دولة محايدة إلى الأمم المتحدة، كيف تجنّبها الاشتراك في تنفيذ قرارات الضغط والإكراه والتأديب، **وثانياً**، لأن اللجوء إلى القوة المسلّحة لا يمكن أن يتمّ إلاّ باتفاق الكبار الدائمين في مجلس الأمن، فهو، إذن، ليس التزاماً مباشراً يُفرض على الدولة بمجرّد انتسابها إلى الأمم المتحدة، بل هو ينتج من عملية تفاهم واتفاق بين الكبار الدائمين. ومعنى ذلك أنه ليس هناك التزام آليّ ينتج من الميثاق الأممي مباشرةً.

غير أن هناك فئة أخرى من الفقهاء رفضت فكرة عدم الانضمام، وأيّدت الاتجاه الداعي إلى انضمام كل دول العالم إلى المنظمة العالمية، وبرّرت موقفها بخمس حجج:

١ ـ وجوب إسهام الجميع في الحفاظ على السلام والاستقرار والأمن في العالم، لأن آثار الحروب والمنازعات لم تعد، في عصر التكنولوجيا المتطورة وغزو الفضاء الخارجي، تقتصر على الأطراف المتحاربة، بل أصبحت تصيب الجميع دون تمييز أو تأخير.

٢ ـ التأكيد بأن الدول المحايدة في المنظمة العالمية ليست ملزمة بالتصويت على كل قرار والإسهام في كل عملية عسكرية تقوم بها المنظمة. فالحرب النظامية التي شنّتها الأمم المتحدة على كوريا في العام ١٩٥٠، وعلى العراق في العام ١٩٩١ والعام ٢٠٠٣، لم يُشارك فيها جميع الأعضاء.

٣ ـ تفرّد سويسرا في هذا المجال، فهي الدولة المحايدة الوحيدة (وآخر دول العالم تقريباً) التي ما زالت تصرّ، منذ العام ١٩٤٥، على رفض الانضمام إلى أكبر منظمة عالمية.

٤ ـ مظاهر التعاون بين سويسرا والأمم المتحدة على الرغم من عدم الانضمام. فسويسرا ممثّلة بمندوب دائم في مقر الأمم المتحدة. وفي العام ١٩٦٦، عيّن المجلس الفدرالي السويسري (مجلس الوزراء) مراقباً له لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف. وفي العام ١٩٦٨، أبرم مع الأمم المتحدة اتفاقاً يسمح لها بإصدار طوابع بريدية بالعملة السويسرية. وفي عامي ١٩٦٧ ـ ١٩٦٨، تعاون مع الأمم المتحدة في مراقبة الهدنة في فلسطين.

٥ ـ وجود حركة في الرأي العام السويسري آخذة في التبلور لصالح انضمام سويسرا إلى الأمم المتحدة. وجرت العادة في المقاطعات السويسرية على تنظيم استفتاء شعبي، كلّ بضع سنوات، لمعرفة الميول حول موضوع الانضمام. والملاحظ أن هامش الرفض كان يتقلّص بعد كل استفتاء.

وفي آذار (مارس) ٢٠٠٢، جرى استفتاءٌ أسفر عن تصويت ٥٥٪ من الناخبين السويسريين و١٢ كانتوناً لصالح الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة. وفي تموز (يوليو) أصدر مجلس الأمن بالإجماع توصيةً بقبول سويسرا. وفي ١٠ أيلول (سبتمبر) وافقت الجمعية العامة على قبول عضويتها، فأصبحت سويسرا الدولة، رقم ١٩٠، في قائمة الدول الأعضاء. وتلتها في العضوية دولة تيمور الشرقية في ٢٧ أيلول (سبتمبر)، ثم دولة الجبل الأسود (مونتينغرو) في حزيران (يونيو) ٢٠٠٦.

وانضمام سويسرا إلى الأمم المتحدة أنهى حالةً من التناقض ظلَّت قائمة منذ العام ١٩٤٥، وتجلَّت مظاهرها في احتفاظ المنظمة العالمية بعدد من مؤسساتها الحيوية في دولة ليست عضواً فيها. فجنيف

تستضيف المقرّ الأوروبي للأمم المتحدة، وهو الثاني من حيث الأهمّيّة بعد المقر الرئيسي في نيويورك. وتتخذ عشرون وكالة تابعة للأمم المتحدة من جنيف مقرّاً لها، وأبرزها اللجنة الدولية لحقوق الإنسان (التي زالت وحلّ محلّها مجلس حقوق الإنسان)، والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين. ويعمل في مكاتب الأمم المتحدة ووكالاتها في جنيف حوالى ثمانية آلاف شخص من مختلف الجنسيات.

وكانت سويسرا قد انضمّت في العام ١٩٩٢، إلى كلٍّ من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، كما انضمّت، في العام ١٩٩٦، إلى برنامج حلف الأطلسي المعروف باسم: الشراكة من أجل السلام[١].

رابعاً ـ الفرق بين الحياد والتحييد:

الفرق بينهما يتجلّى في أمرين:

ـ في أن الحياد يُطبّق على دولة مستقلّة بكاملها. أما التحييد فلا يُطبّق إلاّ على إقليم أو جزءٍ من دولة معيّنة.

ـ في أن الحياد لا يعني، كما رأينا، حرمان الدولة من حق التسلُّح وتكوين وحدات عسكرية في شتّى الميادين. أما التحييد فيعني تجريد الإقليم أو الجزء المحيّد من السلاح وتحريم كل سلاح فيه.

والهدف من التحييد هو إبعاد الخصومة الحربية عن إحدى المناطق المتنازع عليها، أو حماية إقليم من خطر الاعتداء المفاجىء عليه، أو نشر السلام في بقعةٍ تهدّد بالانفجار. وكثيراً ما يكون التحييد نتيجةً لتطبيق بعض الأنظمة الدولية على التُرع والمضايق

---

(١) راجع ما كتبته وردة هاشم عن: سويسرا والأمم المتحدة: سياسة ما بعد الحياد. في مجلة السياسة الدولية. عدد ١٥٠. أكتوبر ٢٠٠٢. ص ١٩٢ ـ ١٩٥.

والأنهار. وقد ينشأ التحييد بطريق الاتفاق الجماعي. وقد يُفرض أحياناً على دولةٍ دون أن تكون طرفاً في المعاهدة أو الاتفاق. ومن أشهر الأمثلة الغابرة:

ـ تحييد **منطقة السافوا العليا في فرنسا** بعد مؤتمر ڤيّينا للعام ١٨١٥. واعتُبر هذا التحييد تكملةً لحياد سويسرا. وقد ألغته معاهدة ڤرساي للعام ١٩١٩.

ـ تحييد **جزر آلاند** Aland بعد حرب القِرَم. وعندما اختلفت السويد وفنلندا على ملكيتها أصدر مجلس عصبة الأمم توصيةً في العام ١٩٢١ لصالح فنلندا، ولكنه وضع في نفس الوقت مبدأ تحييد هذه الجزر لكيلا تصبح في المستقبل نقطة خطر من الناحية العسكرية.

ـ تحييد **الضفة الشمالية من نهر الرين** الواقعة في الأراضي الألمانية بعد الحرب العالمية الأولى. وقد حُيّدت هذه الضفة لحماية فرنسا من أي هجوم مفاجىء قد تقوم به ألمانيا. ولكن ألمانيا ألغت هذا التحييد بصورة فردية في العام ١٩٣٦.

ـ تحييد **المنطقة الواقعة بين السويد والنروج** بعد زوال الاتحاد بينهما في العام ١٩٠٥.

ـ تحييد **قناة السويس والمضايق التركية** وغيرها في فتراتٍ وظروفٍ معنية.

* * *

خامساً ـ واجبات الدول المحايدة وحقوقها

ذكرنا سابقاً أن الحياد على نوعين: دائم وموقّت. ولكن الدول

المحايدة، تتمتع في الحالتين بالواجبات والحقوق ذاتها.

والواجبات على نوعين: واجبات منع وواجبات امتناع. وتتلخّص **واجبات المنع** في الأمور التالية:

١ ـ منع الدول المتحاربة من القيام بأي عمل من أعمال الحرب في إقليم الدولة المحايدة، أو في جوّها، أو في مياهها الإقليمية.

٢ ـ منع الدول المتحاربة من اتخاذ المرافىء أو المياه الإقليمية للدول المحايدة مرسى لسفنها، أو مراكز لتموينها بالأسلحة والذخائر.

٣ ـ منع مرور الدول المتحاربة من القيام بتجنيد قواتٍ لها في إقليم الدولة المحايدة أو فتح مكاتب لذلك.

٤ ـ منع مرور القوات المتحاربة وقوافل المؤن والذخائر عبر إقليم الدولة المحايدة.

أمّا **واجبات الامتناع** فتتلخص في الأمور التالية:

١ ـ امتناع الدول المحايدة عن الاشتراك في أعمال الحرب والقتال إلى جانب أحد المتحاربين. ولكن ليس في استطاعة الدول المتحاربة منع رعاياها من التطوع في قوات أحد الطرفين المتحاربين.

٢ ـ امتناع الدول المحايدة عن إمداد المتحاربين بالأسلحة أو غيرها من الأعتدة الحربية.

٣ ـ امتناع الدول المحايدة عن تقديم معونة مالية أو قرض مالي إلى أحد المتحاربين. وهذا المنع يقتصر على الدولة ذاتها ولا يشمل أفرادها الذين يستطيعون القيام بمثل هذه الأعمال بصورة فردية.

٤ ـ امتناع الدول المحايدة عن نقل الأخبار والمعلومات

العسكرية لصالح إحدى الدول المتحاربة بأية وسيلة كانت (بالبرق أو الهاتف أو بواسطة المبعوثين الدبلوماسيين. . .).

وفي حال مخالفة الدول المحايدة لهذين النوعين من الواجبات فإن النتائج تكون على نوعين.

١ ـ إمكان مطالبتها بعد الحرب بتعويضات عن الأضرار التي سبّبتها المخالفات.

٢ ـ وإمكان إعلان الحرب عليها من جانب الدول المتحاربة

غير أن من واجبات الدول المتحاربة احترام **حقوق الدول المحايدة**. فما هي أهم هذه الحقوق؟ يمكن إيجازها في أمرين أساسيين:

١ ـ احترام إقليمها وسيادتها، أي عدم الاعتداء عليها واحتلال أرضها وتفتيش سفنها. . .

٢ ـ احترام رعاياها وصون أموالهم إذا كانوا موجودين في إقليم الدول المتحاربة، أو في الأقاليم التي تحتلها هذه الدول. واحترام الرعايا يستلزم عدم تحميلهم من الأعباء والقيود أكثر ممّا يتحمّله الأشخاص الآخرون. ولكن الدول المتحاربة تصبح في حلٍّ من احترامهم إذا ارتبكوا أفعالاً منافية لحياد دولتهم. ومن المتفق عليه أن هذه الدول تستطيع الاستيلاء على أملاكهم إذا دعت ضرورة الحرب إلى ذلك، على أن تدفع لهم بعد الحرب تعويضات عن خسائرهم.

الباب الثاني

حياة الدول

تولد الدولة بطرق مختلفة ثم تكتسب بعد ذلك الشخصية القانونية الدولية. وقد اهتمّت فروع عديدة من العلوم الاجتماعية، ومنها علم السياسة، بمسألة نشأة الدولة. وبما أن التاريخ الذي يُعدّ المصدرَ الأول للدراسات السياسية لم يُبيّن لنا الظروف التي مكّنت الجنس البشري من تكوين المجتمعات السياسية، ولم يشرح لنا الأحوال والأصول التي انبثقت منها المجتمعات البشرية البدائية، فقد اعتمد الفلاسفة وعلماء الاجتماع ورجال الدين على أنفسهم للبحث عن أصل الدولة. وكان من نتيجة أبحاثهم أن استنبطوا نظريات ومذاهب متعدّدة تُعنى بها الدراسات الدستورية والسياسية. وأشهرها المذاهب التيوقراطية والديموقراطية والاجتماعية والتاريخية.

غير أن القانون الدولي لا يحفل بمثل هذه النظريات ولا يسعى للغوص في أعماق الفلسفة الاجتماعية أو التاريخية. إنه يعتمد، قبل كل شيء، على الواقع الملموس والأحداث الراهنة ويهتم بالدولة القائمة من زاوية روابطها بالدول الأخرى وتحرّكها في المجتمع البشري. وهو يرى أن لولادة الدولة أساليب مختلفة من الصعب إخضاعها للتصنيف العلمي الدقيق. ويمكننا تلخيص هذه الأساليب بما يلي:

١ ـ **نشوء الدولة من العدم**. ويتم ذلك باستقرار جماعة من الناس فوق إقليم غير مأهول (أو مأهول بسكان بدائيين)، ثم تطوّر هذه الجماعة من الناحية السياسية واستكمالها لعناصر الدولة الثلاثة (الشعب والإقليم والتنظيم السياسي). وبهذه الطريقة نشأ معظم دول العالم قديماً. وهذه الطريقة نادرة اليوم. ولعل آخر الأمثلة عليها نشوء دولة **ليبيريا** في العام ١٨٢٢، بعد أن تجمّع في إقليمها الأرقاء المحرّرون الذين نُقلوا من الولايات المتحدة بمساعدة جمعية إنسانية لتحرير العبيد. وقد اعترفت الولايات المتحدة في العام ١٨٤٧ باستقلال الدولة الجديدة. ويمكننا أن نذكر أيضاً نشوء **جمهورية الترانسفال** في جنوب أفريقيا بعد أن حفلت بالسكان البوير، وهم أحفاد المهاجرين الهولنديين إلى هذه المنطقة.

٢ ـ **نشوء الدولة نتيجة تفكّك أو انحلال بعض الدول. ويتم ذلك:**

أ ـ إمّا بقيام ثورة انفصالية تحرّرية في ولاية أو مستعمرة تابعة لإحدى الدول، لا سيما بعد اعتراف القانون الدولي والقرارات الدولية بحق الشعوب في تقرير مصيرها واختيار النظام السياسي والاجتماعي الذي يلائمها (استقلال ولايات أميركا الشمالية عن حكم الإنجليز، وولايات أميركا اللاتينية عن حكم الإسبان والبرتغاليين، والأقاليم العثمانية عن تركيا).

ب ـ **وإمّا بتفكّك دولة أو أمبراطورية كبيرة على إثر حرب عالمية أو أهلية، أو في أعقاب انهيار سياسي أو عقائدي** (تفتّت الأمبراطورية النمساوية ـ المجرية، والأمبراطورية العثمانية، بعد الحرب العالمية الأولى، إلى عدة دول، وتفسّخ الاتحاد السوفياتي وتحوّله إلى مجموعة دول في العام ١٩٩١، وانتقال هذه العدوى إلى تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا).

ج ـ وإمّا بانفصال دولة أو أكثر عن اتحاد ملكي (انفصال النروج عن السويد في العام ١٩٠٥، وإيسلندا عن الدانمرك في العام ١٩٤٤، وأندونيسيا عن هولندا في العام ١٩٥١).

د ـ وإمّا بانقسام دولة موحّدة على نفسها بسبب عوامل أو خلافات داخلية (انفصال بنغلادش عن باكستان في العام ١٩٧١، وانفصال تيمور الشرقية عن اندونيسيا في العام ٢٠٠٢).

هـ ـ وإمّا بتقسيم دولة بفعل الاستعمار أو الهزيمة أو الانتقام أو الرغبة في التشفي والإذلال (تقسيم ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية. وكذلك تقسيم كوريا وڤيتنام. ومحاولات تقسيم السودان والصومال ونيجريا والكونغو والعراق).

و ـ وإمّا بانفصال دولة أو أكثر عن نظام تعاهدي (كونفدرالي) أو اتحادي (فدرالي)، مثل: انسحاب دول أميركا الوسطى من نظامها التعاهدي، وانفصال السنغال عن مالي.

ز ـ وإمّا بإجراء استفتاء في إقليم خاضع للاستعمار أو التبعية واختيار سكانه الاستقلال (استقلال السودان في العام ١٩٥٦، وغينيا في العام ١٩٥٨، وأريتريا في العام ١٩٩٣).

٣ ـ نشوء الدولة بانضمام دولتين أو أكثر إلى بعضها البعض لتكوين دولة اتحادية (الولايات المتحدة الأميركية والبرازيل وألمانيا) أو دولة موحّدة (إيطاليا، والجمهورية العربية المتحدة بعد وحدة مصر وسوريا، وغانا بعد انضمام التوغو إلى ساحل الذهب).

٤ ـ نشوء الدولة نتيجةً لتنفيذ صك قانوني. وهذا الصك قد يكون:

أ ـ قانوناً داخلياً (نشوء دولة النمسا والمجر في العام ١٨٦٧).

ب ـ أو معاهدة دولية (نشوء دولة إيرلندا بمعاهدة عُقدت مع بريطانيا في العام ١٩٢١).

ج ـ أو إقراراً صادراً عن مؤتمر دولي (نشوء دولة ألبانيا في العام ١٩١٢ بقرار من مؤتمر لندن).

وللطريقة التي تنشأ بها الدولة أهمية سياسية ودولية كبرى، لأن الروابط بين الدول تتوقف غالباً على الكيفية التي تظهر بها الدولة إلى حيّز الوجود.

وإذا كان القانون الدولي العام يبدي اهتماماً كبيراً بمسألة تكوّن الدولة وتطوّرها وتغيّر أوضاعها، فلأن وظيفته الأساسية تقضي بتنظيم حياة أشخاصه وتحديد اختصاصاتهم وتوطيد العلاقات بينهم. ومن ناحية أخرى، فليس في مقدور الأسرة الدولية تجاهل الطريقة التي تُسفر عن ظهور كيان جديد على المسرح الدولي وانخراطه في الحياة السياسية الدولية، لأنه يترتب على هذه الظاهرة تغيّر وتبدّل في الأوضاع والعلاقات الدولية. وكثيراً ما ترفض الدول القائمة الاعتراف بدولة جديدة بسبب عدم موافقتها على طريقة تكوّنها.

فهل يكفي توافر عناصر الدولة في كيان سياسي معيّن لكي يصبح هذا الكيان عضواً في المجموعة الدولية، ويتمتّع بالشخصية القانونية الدولية، ويحظى باعتراف الدول التي سبقته في الوجود؟ وإذا كانت الدولة في حاجة إلى اعتراف الدول الأخرى بها، فما هي أصول هذا الاعتراف؟ وإذا كان القانون الدولي يحدِّد الوضع القانوني للدولة، فما هي حقوقها وواجباتها؟ وإذا كانت الدولة شخصاً قانونياً يتصرَّف ويتعامل مع الغير ويتعرَّض للأحداث والتغيّرات، فهل تتحمَّل الدولة المسؤولية عن أعمالها أو تقصيرها إذا ما سبّب ذلك أضراراً للغير؟

وإذا كان للدولة حياة، فهل تخضع هذه الحياة لسنّة التغيّر والزوال؟ وهل تطبّق عليها قواعد التوارث؟

هذا ما سندرسه في الفصول الأربعة التالية:

الفصل الأول: الاعتراف بالدولة.

الفصل الثاني: حقوق الدولة وواجباتها.

الفصل الثالث: مسؤولية الدولة.

الفصل الرابع: توارث الدول والمنظمات الدولية.

الفصل الأول

الاعتراف بالدولة

قلنا إن الدولة تنشأ من الناحيتين الاجتماعية والسياسية باستكمال عناصرها الثلاثة (الشعب والإقليم والسلطة السياسية) التي تضمن الاستقرار ودوام النظام. ولكن هل تكتسب الدولة الشخصية القانونية الدولية بمجرّد اجتماع هذه العناصر الثلاثة لها، أم أنها تحتاج، بالإضافة إلى هذه المقوّمات، إلى اعتراف الدول الأخرى بها؟

إن الاعتراف حدثٌ مهمٌّ في حياة الدولة، فهي لا تستطيع أن تمارس سيادتها الخارجية وتتمتّع بحقوقها الكاملة تجاه مجموعة الدول إلاّ إذا اعترفت هذه الدول بوجودها.

ومسألة الاعتراف ترتبط بتطوّر العلاقات الدولية وتطوّر فكرة الدولة. ولهذا ظلّت هذه المسألة، حتى منتصف القرن السابع عشر تقريباً، غريبةً على فقه القانون الدولي العام. غير أن أهمّيتها أخذت ـ ابتداءً من هذه الفترة، وبسبب ظهور الدول بمفهومها المعاصر ـ تتضاعف عاماً بعد عام. ولموضوع الاعتراف اليوم مكانة خاصة في القانون الدولي العام نظراً لتزايد عدد الدول التي تنال استقلالها وتنضم إلى حظيرة المجتمع الدولي، ونظراً لما يثيره هذا الموضوع غالباً من مشكلات بين الدول. وللإلمام بموضوع الاعتراف يتعيّن علينا الإجابة عن الأسئلة المهمة التالية:

ـ هل للاعتراف بالدولة صفة إقرارية أم إنشائية؟

ـ وهل الدول مضطرّة إلى الاعتراف بالدولة الجديدة بمجرّد ظهورها؟

ـ وهل يجوز للدولة التي اعترفت بدولة جديدة سحب اعترافها بها؟

ـ وما هي أشكال الاعتراف ونتائجه؟

ـ وما الفرق بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة؟

ـ وما هو أساس الاعتراف؟

* * *

القسم الأول: الطبيعة القانونية للاعتراف

دار جدل واسع حول أثر الاعتراف فنشأت نظريتان متعارضتان: النظرية التأسيسية أو الإنشائية، أو نظرية الاعتراف المنشىء، أي التي تعتبر أن للاعتراف صفة إنشائية، والنظرية الإقرارية، أو نظرية الاعتراف الإقراري أو الإعلاني، أي التي تعتبر الاعتراف إقراراً من الدول بأمر واقع.

وتقوم **النظرية المنشئة أو الإنشائية** على أساس أن اجتماع العناصر الثلاثة للدولة لا تكفي وحدها لإكسابها الشخصية القانونية الدولية. فالدول توجد مادياً عندما يتوافر لديها إقليم لم يُكتسب عن طريق الاغتصاب أو الجريمة، وشعب مستقرّ على هذا الإقليم، وسلطة مسيطرة على الإقليم والشعب ومستقلّة في أمورها الداخلية والخارجية عن غيرها. ولكن هذه الدولة لا تصبح شخصاً دولياً ولا تنضم إلى

المجتمع الدولي إلاّ إذا أراد ذلك أعضاء المجتمع الدولي باعتبار أنهم هم الذين يملكون إنشاء القواعد القانونية الدولية، وتحديد النطاق الذي تُطبّق فيه، وتعيين الأشخاص المخاطَبين بأحكامها.

ومنطق النظرية يقضي بأن يكون الاعتراف نتيجة رضا الدول القائمة. وإذا لم يرضَ بعضُ الدول بوجود الدولة الجديدة (وهذا ما يحدث أحياناً) فإن الدولة الجديدة لا تكتسب الشخصية الدولية إلاّ تجاه الدول التي اعترفت بها، ولا تخضع بالتالي لقواعد القانون الدولي العام إلاّ في علاقاتها مع هذه الدول. وبما أن الاعتراف حق للدولة المعترِفة فيمكنها أن تقيّده ببعض الشروط (كالمطالبة ببعض الامتيازات لرعاياها، أو بمعاملة خاصة لفئة من الأقليات، أو بالتمتّع بشرط الدولة الأولى بالرعاية...).

والخلاصة أن المضمون الأساسي للنظرية المنشئة يتلخّص في خصائص ثلاث:

١ ـ إن للاعتراف أثراً إنشائياً، لأنه هو وحده الذي يُكسب الدولة الجديدة الشخصية القانونية الدولية ويجعلها تحتلّ مكانها في المجتمع الدولي وتتمتّع بجميع الحقوق والواجبات التي يُقرّها القانون الدولي العام لبقية الدول القائمة. وهذا يعني أن الدولة لا تصبح شخصاً دولياً إلاّ عن طريق الاعتراف فقط، القادر وحده على منحها الشخصية الدولية وتوفير صفة العضوية لها في الجماعة الدولية. وبغياب الاعتراف تبقى الدولة مجرد واقعة أو ظاهرة لا تستطيع الاستناد إلى قواعد القانون الدولي العام، والاعتداد بالمعاهدات الدولية، وإضفاء الشرعية القانونية على أعمالها، وتوفير الحصانة لممثليها ومندوبيها.

٢ ـ إن الدولة الجديدة لا يمكن أن تكتسب الشخصية الدولية إلاّ بمواجهة الدول التي اعترفت بها وتعاملت معها.

٣ ـ إن الاعتراف عمل رضائي لا إلزامي، فالدولة القائمة حرة في منح الاعتراف أو حجبه، وفقاً لما تُقدّره هي من اعتبارات. وقد تكون هذه الاعتبارات سياسية إذا ما اعتُبر الاعتراف تعبيراً عن الإرادة الحرّة للدولة.

وللنظرية الإنشائية جذور فكرية تصل إلى الفيلسوف الألماني هيجل Hegel (١٧٧٠ ـ ١٨٣١) الذي يُعدّ الأب الروحي للنظرية. وأفكاره حول سيادة الدولة وإرادتها معروفة ومشهورة، فهو يرى أن إرادة الدولة لا يعلوها شيء لأنها هي فوق كل شيء، والقانون هو ما صدر عن هذه الإرادة، والدولة لا تلتزم بشيء ولا تدخل في علاقات دولية إلاَّ بمحض إرادتها ووفقاً لمصالحها. وتأثرت فئة من الفقهاء بفلسفة هيجل فاستوحت منها آراءها ومواقفها من مسألة الاعتراف.

ووُجّهت إلى نظرية الاعتراف المنشيء عدة انتقادات، أهمّها اثنان:

١ ـ الإسراف في الاعتماد على إرادة الدول في مسألة الاعتراف، والمبالغة في اعتبار إرادة الآخرين الوسيلة الوحيدة لولادة الدولة وبثّ روح الحياة فيها. فهناك كيانات سياسية نشأت قبل الاعتراف بها، وأحياناً رغم عدم الاعتراف بها، واكتسبت صفة الدولة وعُوملت لفترة طويلة على هذا الأساس. وعندما تمّ الاعتراف بها فيما بعد كان هذا التصرّف تكريساً لأمر واقع، أو إقراراً بحقيقة قائمة.

٢ ـ تناقض النظرية مع التعامل الدولي السائد. فهناك دول كثيرة تتعامل دبلوماسياً وتجارياً مع دول أخرى وتحمّلها المسؤولية الدولية عن بعض الحوادث على الرغم من عدم الاعتراف بها.

* * *

أما **النظرية الإقرارية أو المقرّرة** فترى أن الدولة تصبح، بمجرَّد استكمال عناصرها المطلوبة، شخصاً قانونياً دولياً تخاطبه أحكام القانون الدولي العام وترتب له حقوقاً وتلزمه بواجبات. صحيح أن اجتماع العناصر الثلاثة للدولة لا يكفي لإدخالها إلى المحافل الدولية دون إذن أو اعتراف، إلاَّ إن الاعتراف إقرار بالأمر الواقع من جانب الدول القديمة القائمة، وهو عمل قانوني تلتزمه الدول بمجرّد استكمال الدولة الجديدة عناصر وجودها. واعترافها لا يخوّلها المطالبة بأية شروط ولا بوضع أية قيود.

غير أنه لا ينبغي لنا أن نتسرَّع ونستنتج أن النظرية الإقرارية لا تقيم أيّ وزن للاعتراف. إنها، على العكس، ترى فيه الطريق الطبيعي لإقامة علاقات سليمة بين الدول، وتعتبر أن قيامه يُزيل كل شك في حقيقة قيام الدولة الجديدة ويساعد على تطبيق الحقوق الدولية.

وبتعبير آخر: إن النظرية الإقرارية تُنكر التفرقة بين الدولة والشخصية الدولية، وترى أن الاعتراف لا يُكسب الدولة شخصيَّتَها الدولية وإنما يسمح لها بممارسة سيادتها في الحقل الخارجي ويساعدها على الدخول في علاقات مستقرة ومستمرة مع بقية دول العالم.

ويأخذ معظم الفقهاء اليوم بالنظرية الإقرارية. ومن أشهر القائلين بها أنصار مدرسة القانون الطبيعي والمدرستين النمساوية والاجتماعية. فالفقيه كلسن، مثلاً، يرى أن النظام الدولي يمنح الشخصية الدولية لكل كيان تتوافر فيه العناصر التي يشترطها هذا النظام لوجود الدولة.

وكان مجمع القانون الدولي قد أقرّ، في العام ١٩٣٨، هذا

الاتجاه مبيّناً أن وجود الدولة الجديدة، مع ما ينطوي عليه هذا الوجود من آثار قانونية، لا يتأثر برفض الاعتراف بهذه الدولة من جانب الدول الأخرى، وأن الاعتراف لا يمنح الدولة استقلالها وإنما يقرّر وجوده فقط، فهو بحُكم شهادة ميلاد أو وثيقة تعميد دبلوماسية. وفي العام ١٩٤٨، أخذ ميثاق بوغوتا الذي أقر إنشاء منظمة الدول الأميركية بهذه الفكرة وأكّد، في مادته التاسعة، أن وجود الدولة السياسي مستقل عن مسألة اعتراف الدول الأخرى بها، وأن الدولة تملك، حتى قبل الاعتراف بها، حق الدفاع عن وحدتها واستقلالها، وحق المحافظة على بقائها ورخائها.

وعلى الرغم من أهمية الاعتراف فهو لا يُجدي الدولة الجديدة نفعاً من ناحية استكمال السيادة إذا كانت عناصر هذه الدولة لم تستكمل بعد. وإذا كان امتناع دولة ما عن الاعتراف بالدولة الجديدة لا يحول دون تمتّع هذه الدولة بالشخصية الدولية، فإنه يؤخّر عملية انضمامها إلى المجموعة الدولية ومباشرة علاقاتها الخارجية مع بقية الدول.

والقول بأن النظرية الإقرارية أقرب إلى المنطق والواقع العملي وبأنها تحظى بموافقة غالبية الفقه لا يعني أن الدول التي لا تعترف بالدولة الجديدة ملزمة بالدخول معها في علاقات، مهما يكن نوعها. فقيام هذه العلاقات أمر حر واختياري يرتبط بإرادة الدول ورضاها. وهناك دول لا تتورّع، عند ظهور دولة جديدة واقتناعها بعدم توافر عناصر الدولة فيها، عن رفض الاعتراف لها بصفة الدولة.

ولهذا يرفض البعض اعتبار الاعتراف الإقراري (ويقال أيضاً: الإظهاري والإيضاحي) عملاً حقوقياً محضاً والتزاماً مطلقاً، لأن

تقدير توافر عناصر الدولة أو عدم توافرها في الكيان السياسي الجديد هو عمل سياسي قبل أن يكون حقوقياً. وقد يكون سياسياً وحقوقياً في الوقت ذاته، وهذا أفضل وأجدى.

***

القسم الثاني: حرية الاعتراف وسحبه

هل الدول مضطّرة إلى الاعتراف بالدولة الجديدة لدى تكوّنها وظهورها؟ وهل يقضي القانون الدولي العام بفرض هذا الاعتراف على الدول؟

نجيب بالنفي. إن الدول تتمتّع بحرية تامة في هذا المضمار، أي أنه ليس هناك أي إكراه أو إلزام قانوني من شأنه إجبار الدولة على الاعتراف بدولة أخرى. فلكل دولة مطلق الحرية في تقدير الظروف والأحوال التي أدّت إلى نشوء الدولة الجديدة لتحدّد موقفها منها، فتعترف بها، أو ترفض الاعتراف، أو ترجئه. ولهذا نلاحظ أن الاعتراف لا يصدر في وقت واحد من جانب جميع الدول. وكثيراً ما يخضع الاعتراف للأهواء السياسية، والاعتبارات الخاصة، والمساومات بين الكبار، والضغط من جانب بعض الدول صاحبة النفوذ أو المصلحة. وكثيراً ما تمتنع دول عن الاعتراف بدولة أخرى بسبب قيام هذه الدولة بصورة غير مشروعة، أو بسبب اغتصابها لدولة أخرى أو لإقليم معيّن من دولة أخرى (امتناع معظم الدول العربية مثلاً عن الاعتراف بإسرائيل المغتصبة). **ولكن هل يجوز للدولة التي منحت اعترافها لدولة أخرى أن تسحب هذا الاعتراف بعد ذلك؟**

يؤكّد معظم الفقهاء أن الاعتراف هو إقرار بالأمر الواقع، ولهذا

فإنه من الصعب قبول جواز سحب الاعتراف ما دام هذا الأمر الواقع باقياً وما دامت الدولة المعترف بها تتمتّع بجميع المقوّمات الضرورية والأساسية لقيام دولةٍ ما. ولكننا إذا نظرنا إلى الاعتراف كعمل من أعمال الإرادة والتصرّف كان من الصعب القول بعدم إمكان الرجوع عنه، وإن يكن سحب الاعتراف في النطاق الدولي عملاً خطراً يتطلّب كثيراً من الحكمة والرويّة والتفكير قبل الإقدام عليه.

ومن المتّفق عليه دولياً أن الدولة تستطيع سحب اعترافها بدولة أخرى إذا قامت هذه الأخيرة بأعمال ضارّة ومنافية لواجباتها الدولية، أو إذا أخلّت بالتزاماتها إخلالاً سافراً فاضحاً، أو إذا سلكت طريقاً أنانياً لا تُقرّه بقية الدول، أو إذا اقترفت جرائم رهيبة بحق الإنسانية أو بحق فئات من الجنس البشري... وسحب الاعتراف لا يكون إلاّ بإعلان صريح، فقطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين لا يتضمّن سحب الاعتراف.

* * *

القسم الثالث: أشكال الاعتراف وأنواعه

الاعتراف بالدولة لا يخضع لأية قاعدة شكلية خاصة، فهو قد يكون صريحاً أو ضمنياً، وفردياً أو جماعياً، وقانونياً أو واقعاً (أو فعلياً). والاعتراف القانوني أو الواقعي يطبّق على الحكومات أكثر مما يطبّق على الدول. ولذلك سنعالجه في القسم المخصّص للاعتراف بالحكومة. ثم إن مسألة الاعتراف بالدولة أو بالحكومة تمتزج أحياناً بمسألة الاعتراف بحالة الثورة. وسندرس ذلك بعد شرح الأشكال المذكورة.

أولاً ـ الاعتراف الصريح والضمني:

يكون الاعتراف صريحاً عندما تنص عليه بوضوحٍ لا يترك مجالاً للشك أو التأويل معاهدةٌ أو وثيقةٌ دبلوماسية.

ويكون ضمنياً عندما تدخل الدول القديمة في علاقات دولية مع الدولة أو الحكومة الجديدة. وقد يأخذ الاعتراف الضمني شكل المذكرات الدبلوماسية (كاعتراف الولايات المتحدة بالمملكة العربية السعودية في العام ١٩٣١)، أو التبادل القنصلي، أو تبادل البرقيات (كاعتراف فرنسا بالاتحاد السوفياتي في العام ١٩٢٤)، أو بيان رسمي صادر عن الدولة المعترفة (كتصريح حكومة فرنسا الحرة بالاعتراف باستقلال سوريا ولبنان في العام ١٩٤١، وكالبيان الصادر عن وزارة الخارجية العراقية في العام ١٩٨٠ متضمّناً الاعتراف بجمهورية زيمبابوي). وقد يرتدي الاعتراف الضمني شكلَ دعوةٍ موجّهةٍ إلى الدولة الجديدة لحضور مؤتمر دولي، أو شكلَ إبرام معاهدةٍ تجاريةٍ أو ثقافيةٍ معها، أو شكلَ اتصال رسمي مع رئيس الدولة فيها.

ويؤلمنا أن نذكر أن دولاً كبرى، كالولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي (السابق) تنافست، في ١٤/ ٥/ ١٩٤٨، على الاعتراف بإسرائيل بإرسال البرقيات أو إصدار البيانات بعد دقائق معدودات من إعلان «استقلالها»، وقبل التثبّت من توافر عناصر الدولة فيها وترسيم حدودها.

وعلينا، عندما تثار مسألة الاعتراف الضمني، مراعاة جانب الحذر، فلا يمكن نسبة هذا الاعتراف إلى دولةٍ ما إلاّ إذا اتضح من تصرّفاتها وسلوكها أنها تنوي حقيقةً الاعتراف بالدولة الجديدة. فتبادل التمثيل القنصلي، وإنشاء العلاقات التجارية، والاشتراك في

المؤتمرات الدولية إلى جانب الدولة الجديدة، لا يُعتبر، في كثير من الأحيان، اعترافاً ضمنياً. لقد كان لمصر والعراق واليمن، وغيرها من الدول، قناصل في ألمانيا الشرقية قبل الاعتراف بها كدولة.

وحديث الاعتراف الضمني يحتّم علينا قول كلمة في **الوضع القانوني القائم بين إسرائيل وغالبية الدول العربية** وفي المحاولات التي تبذلها إسرائيل لانتزاع الاعتراف العربي بشرعية وجودها.

وهذا الاعتراف بالدولة اليهودية كان وما برح هاجساً (وأحياناً هوساً) لا يفارق مخيلة زعماء هذا الكيان الذي قام على الاغتصاب والبطش. لقد كرّسوا، في البداية جهودهم ومساعيهم لانتزاع الاعتراف بشرعية كيانهم من الدول الكبرى والأسرة الدولية، حتى إذا ما نالوا مآربهم اتجهوا نحو العرب لإقناعهم، بمختلف الوسائل، بوجوب التسليم بحق اليهود في إقامة دولة على أنقاض الشعب الفلسطيني ومبادىء القانون والإنصاف، وبوجوب الاعتراف الكامل وغير المشروط بشرعية هذه الدولة.

وحاولت إسرائيل اقتناص كل مناسبة لإيهام العرب (وإيهام نفسها في الوقت ذاته) بأن اعترافهم بها قد تمّ ضمناً، ولم يعد في وسعهم التنكُّر له، وما عليهم إلاَّ أن يحثوا الخطى لتحويله من ضمني إلى علني صريح.

وكان توقيع اتفاقيات الهدنة، في عام ١٩٤٩، بينها وبين أربع دول عربية محيطة بفلسطين (مصر والأردن وسوريا ولبنان) أول محاولة لها في هذا الصدد. فقد سارعت إسرائيل، إلى إصدار (أو اختلاق) اجتهاد مفاده أن هذه الاتفاقيات تنهي حالة الحرب وأن مجرّد التوقيع عليها يتضمّن اعترافاً متبادلاً (واقعياً إن لم يكن قانونياً) بين الأطراف المتنازعة.

وكانت إسرائيل تأمل، بتركيزها على هذا التفسير الخاطىء، في إقناع الدول العربية بالتخلّي عن فكرة الحرب ودفعها إلى عقد صلح معها والاعتراف بشرعية وجودها. ورفضت الدول العربية فكرة الاعتراف بالكيان الصهيوني الدخيل، واستندت في موقفها هذا إلى تعريف الهدنة في القانون الدولي العام، وتفسير مجلس الأمن للهدنة، ونصوص اتفاقيات الهدنة ذاتها، والطابع الخاص لحالة الحرب بين الطرفين العربي والإسرائيلي.

وبعد انضمامها المشروط (بخدعة أحكمت حبكها) إلى عضوية الأمم المتحدة في أيار (مايو) ١٩٤٩[١]، أخذت تزعم أن الانخراط في منظمة دولية واحدة يستتبع، حُكماً ولزاماً، اعترافَ كلّ عضوٍ فيها ببقية الأعضاء الآخرين. وبما أن المنظمة العالمية تجمع بين الدول العربية وإسرائيل، فاعتراف هذه الدول بها أصبح أمراً واقعاً لا يقبل الجدل.

بيد أن موقف غالبية الفقه الدولي يعارض هذا الاتجاه ويؤكّد أن قبول دولة جديدة في المنظمة العالمية لا يؤدي، حُكماً وآلياً، إلى اعتراف جماعي بها.

فالفقيه البلجيكي **شارل دو فيشر** Ch. de Visscher، وهو أحد قضاة محكمة العدل الدولية السابقين، أكّد أن القبول في عضوية الأمم المتحدة لا يفترض اعتراف كل دولة من الدول الأعضاء

(١) في ١١/٥/١٩٤٩، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بقبول إسرائيل، مشترطةً عليها تنفيذ قراريْ التقسيم وإعادة النازحين. وبهذا القرار ربطت الجمعية العامة ربطاً مباشراً ومحكماً بين قبول إسرائيل في العضوية وبين وجوب تنفيذ هذين القرارين. وتكون إسرائيل، بذلك، الدولةَ الوحيدة التي قُبلت في العضوية بشرط، وارتبط قبولها بتنفيذ بعض القرارات المعيّنة الصادرة عن الجمعية العامة.

بالعضو الجديد، ولا يؤدي إلى إلزام هذه الدول بالاعتراف به. وليس في الميثاق الأممي ما يخوّلنا استنتاج هذا الافتراض[١].

والفقيه الأميركي **رايت** G. Wright، المناصر لإسرائيل، اعترف بأن قبول العضو الجديد لا يُلزم إلاَّ الأعضاء الذين صوّتوا له بالاعتراف به. أمّا الأعضاء الذين عارضوا قبوله فلا يُلزموا بالاعتراف به خارج المنظمة ولا يُلزموا بإقامة علاقات معه[٢].

والفقيه البريطاني **براولي** I. Brownlie انحاز إلى جانب القائلين بأن الانضمام إلى الأمم المتحدة لا يستتبع وجود التزام قانوني بالاعتراف بالعضو الجديد. وقدَّم دلائل على أن القول بهذا الالتزام منطق خاطىء، لأن الاعتراف بالدول، كعمل من أعمال السيادة، هو اختياري وله طابع سياسي واستنسابي ولا يشكِّل التزاماً قانونياً[٣].

والفقيه العربي **حامد سلطان** عالج هذا الموضوع وأكَّد «أن الدول التي أعطت أصواتها للعضو الجديد تُعدّ معترفةً به، إمّا لسبْقِ اعترافها به وإمّا بتصويتها لصالحه، إذ لا سبيل لتفسير تصويتها على غير هذا الأساس. أمّا الدول التي لم تُصوّت لصالحه فتنقسم قسمين، نتيجةً لموقفها الجديد منه بعد قبوله عضواً في الهيئة (أي الأمم المتحدة): فإن هي قبلت الأمر الواقع وتعاملت معه على هذا الأساس فإنها تكون قد اعترفت به ضمناً. أمّا إن كانت قد امتنعت عن ذلك

---

(١) Ch. de Visscher, Théories et réalités en droit international public, Pédone, Paris 1950, p. 293.

(٢) راجع بحثه عن: **بعض الأفكار حول الاعتراف**، في مجلة: A.J.I.L., 1950, P. 552.

(٣) راجع آراءه في كتاب: القضية الفلسطينية (ندوة القانونيين العرب في الجزائر). مؤسسة الدراسات الفلسطينية. بيروت ١٩٦٨. ص ٩٣ ـ ٩٤.

وأصرّت على عدم الاعتراف به وعدم التعامل معه، فإنها لا تُعدّ من المعترفين له بوصف الشخصية الدولية، وإن كانت ملزمةً بالاعتراف به عضواً في المنظمة الدولية التي تشترك في عضويتها، وذلك تطبيقاً للقرار الصادر من الجمعية العامة. . .»[1].

وجاء شاهد من أهل إسرائيل يشهد بخطأ تفسيرها، فقد عالج **ناثان فينبرج** N. Feinberg، أحد أساتذة القانون الدولي في الجامعة العبرية، هذه المسألة فأيّد الاتجاه القائل بأن انضمام إسرائيل إلى العضوية الأممية لا يتضمّن اعتراف الدول العربية بها ولا يشكّل أي التزام قانوني يفرض عليها وجوب الاعتراف بإسرائيل خارج نطاق المنظمة[2].

وبعد فشل كل المحاولات التي استعرضناها، اتّجهت إسرائيل نحو سراب جديد في صحراء الاعتراف، فحاولت عبثاً إيهام العالم بأن مجرَّد اشتراكها، جنباً إلى جنب مع الدول العربية، في مؤتمرات دولية ترعاها الأمم المتحدة، أو تنظمها الهيئات الدولية، هو بحكم اعتراف ضمني بها. إلاَّ أن الرأي الراجح في الفقه الدولي، بالإضافة إلى ما جرت عليه السوابق الدولية، لا يعتبر الاشتراك قرينة اعتراف.

وزعمت إسرائيل أن المؤتمرات الدولية تنتهي غالباً بتوقيع معاهدات جماعية، وأن الاشتراك في هذه المعاهدات، بطريق التصديق عليها أو الانضمام إليها، يتضمَّن بحد ذاته اعترافاً ضمنياً بكل الأعضاء المشاركين. ومع أن معظم الفقهاء يرفض هذا

---

(١) حامد سلطان: **القانون الدولي العام في وقت السلم**. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٢. ص ١١٤.

(١) راجع دراسته عن: **قبول الأعضاء الجدد في عصبة الأمم والأمم المتحدة**، في: RCADI, 1952, I, p. 335.

الاستنتاج، حتى وإن تكن المعاهدات ثنائية، فإن فئة من الدول درجت على تسجيل تحفظاتها، عند التوقيع أو التصديق أو الانضمام، لتؤكّد أن تصرّفها لا ينطوي على الاعتراف، الصريح أو الضمني، بالكيانات والحكومات التي لم تعترف بها بعد. وهذا ما تفعله الدول العربية أحياناً، عندما تشارك في معاهدة تكون إسرائيل طرفاً فيها. فلدى مشاركتها في اتفاقية ڤيينا للعام ١٩٦١، حول العلاقات الدبلوماسية، وضعت تحفظاً أعلنت فيه أن التصديق أو الانضمام لا يستتبع، بأي حال، اعترافاً بإسرائيل ولا يمكن أن يقود إلى إقامة علاقات معها، حتى ولو نصت الاتفاقية على ذلك[1].

ثانياً ـ الاعتراف الفردي والجماعي:

والاعتراف قد يكون فردياً تقوم به كل دولة على حدة ويصدر عن سلطتها المختصة دستورياً. وقد يكون جماعياً يصدر عن عدة دول عن طريق مؤتمر دولي أو معاهدة دولية، فمؤتمر لندن للعام ١٨٣١ اعترف ببلجيكا، ومؤتمر القسطنطينية للعام ١٨٣٢ اعترف باليونان، ومؤتمر برلين للعام ١٨٧٥ اعترف برومانيا وبلغاريا والجبل الأسود، ومؤتمر باريس للعام ١٩١٩ اعترف ببولونيا وتشيكوسلوفاكيا.

ويُحبّذ الفقهاء طريقة الاعتراف الجماعي ويرون أن القرار الذي تتخذه الدول بمجموعها يكون أكثر فاعليةً وضماناً من القرار الفردي.

---

(١) راجع كتابنا: **الاعتراف بإسرائيل من خلال التسوية**. معهد الإنماء العربي. بيروت ١٩٧٨. ص ٢٥ ـ ٥٤. ومن الأمثلة الأخيرة على التحفظات العربية تحفظ سوريا لدى تصديقها، في ٢/٤/١٩٩٨، على اتفاقية استعمال المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة، الصادرة عن الأمم المتحدة في ٢١/٥/١٩٩٧. فقد أعلنت في تحفظها أن تصديقها لا يمكن أن يُفسّر بأنه اعتراف بإسرائيل، ولا يمكن أن يقود إلى الدخول في علاقات معها.

ووجود منظمات دولية تضم معظم دول العالم يساعد اليوم على تحقيق هذه الفكرة. فبولونيا وتشيكوسلوفاكيا اعترفت بهما مجموعة كبرى من الدول دفعة واحدة. وظهور ليبيا والصومال كدولتين مستقلتين كان من عمل الجمعية العامة للأمم المتحدة. وعندما ظهرت الجمهورية العربية المتحدة، في العام ١٩٥٨، اكتفى المسؤولون فيها بإرسال مذكرة بهذا الحدث إلى الأمين العام للأمم المتحدة وطلبوا منه إعلام الدول الأعضاء بمضمونها.

وإذا قُبلت الدولة الجديدة عضواً في إحدى المنظمات أو الهيئات الدولية كان هذا القبول في حكم الاعتراف الجماعي إذا تمّ بإجماع الدول الأعضاء. أمّا إذا كان القبول محل اعتراض بعض الدول، وتمّ بقرار من الأغلبية، فإن الدول المعترضة لا تُعتبر أنها أسهمت في هذا الاعتراف (كقبول إسرائيل في عضوية الأمم المتحدة واعتراض الدول العربية على ذلك).

وإذا كان نشوء الدولة نتيجةَ حركة انفصال عن دولة قديمة فإنه ينبغي للدول عدم التسرّع في الاعتراف بالدولة الجديدة قبل نهاية الكفاح والصراع بينها وبين دولة الأصل، لأن الاعتراف بالجماعة التي تحاول الانفصال قبل نهاية المعارك يعتبر عملاً عدائياً بالنسبة إلى دولة الأصل، بل ربّما اعتبرته هذه الدولة تدخلاً في شؤونها الداخلية. وكما أن التسرّع أمر غير مرغوب فيه، فإن التأخر بالاعتراف أيضاً أمر لا يُستحسن اللجوء إليه، لأنه قد يحمل الدولة الناشئة على اتهام الدولة المتأخرة بالتآمر عليها وبث العراقيل في طريقها لمنعها من الاشتراك في الحياة الدولية. والحقيقة أن تعيين الوقت المناسب للاعتراف أمر دقيق يحتاج إلى تفكير وتقدير وتدقيق.

والدول، بصورة عامة وطبيعيّة، لا تعترف بالدولة الجديدة إلاّ بعد استكمال عناصرها. ومن المتفق عليه أنه يحق للدول أن تصدر اعترافات تمهيدية بالجماعات التي تناضل للانفصال أو لقلب نظام الحكم. وهذه الاعترافات هي، في الحقيقة، مجرّد إقرار بالحالة القائمة بين الثائرين أو المناضلين وبين دولة الأصل. ولهذه الاعترافات عدة صور، أهمها ثلاث: الاعتراف بالثورة، والاعتراف بالأمة، والاعتراف بحركات التحرير.

ثالثاً ـ الاعتراف بحالة الثورة أو التمرد[1]:

الثورة تعني النضال أو التمرّد المسلّح الذي تقوم به جماعةٌ ما في داخل دولةٍ ما، معترفٍ بها دولياً، بقصد الانفصال عن هذه الدولة أو قلب نظام الحكم فيها. وفي هذه الحالة تبذل الحكومة القائمة قصارى جهدها لقمع الثورة، فإن كُلّلت أعمالها بالنجاح ألقت القبض على الثوار وأحالتهم إلى المحاكم المختصة. وإذا كان الثوار قد أنزلوا، في أثناء تمردهم، أضراراً برعايا الدول الأجنبية أو ممتلكاتها، تعيّن على الدولة التي أخمدت الثورة أن تتحمّل دولياً مسؤولية أعمالهم.

أمّا إذا عجزت حكومة الدولة عن قمع الثورة بشكل فوري سريع، فتمكّنت قوات الثائرين من الاستقرار في جزءٍ من إقليم الدولة، فإن مسألة الاعتراف بالثورة أو الثائرين تُطرح حينئذٍ على هذه الحكومة بصورة ملحّة. وهي عادةً تُصدر اعترافها بالثائرين. وهذا التصرُّف من طرفها يُعلّل برغبتها في تحقيق هدفين:

(1) L.C. Green, «Le statut international des forces rebelles», R.G.D.I.P., 1962, P. 5.

الأول يرمي إلى إخضاع الثوار الذين يقعون بين يديها لقوانين الحرب (أي معاملتهم كأسرى حرب لا كمجرمين أو خونة)، وإلى التخفيف من حدّة القسوة التي تتّسم بها الأعمال العكسرية عادةً بين القوات الثائرة والقوات الحكومية.

والثاني يرمي إلى تجريد الحكومة القائمة من مسؤولية الأعمال الضارّة التي يُنزلها الثائرون بالرعايا الأجانب أو بأموالهم.

رابعاً ـ الاعتراف بالأمة:

إنه أسلوب جديد في الاعتراف ابتكره الحلفاء في الحرب العالمية الأولى للإفصاح عن تقديرهم للشعوب الأوروبية التي وقفت موقفاً مشرفاً من قضية الحلفاء.

إن المفهوم التقليدي للاعتراف بالدولة أو الحكومة يفترض توافر العناصر الثلاثة فيها. ولكن الاعتراف يخضع، كما رأينا، لسلطة تقديرية تتمتع بها الدولة المعترفة. وقد يتسرّع هذه الدولة، لأسباب معيّنة وخاصة، وتمنح الاعتراف بالدولة لحركة ثورية أو تمرّدية لم تثبت بعد مقدرتها على إحراز النصر النهائي. فإيطاليا وألمانيا، مثلاً، قد تسرّعتا، منذ بداية الحرب الأهلية الإسبانية، في الاعتراف بحكومة فرانكو كحكومة قانونية شرعية لإسبانيا، مع أن هذه الحكومة قد اضطرّت إلى الاستمرار في الحرب مدة ثلاث سنوات قبل أن تتمكّن من إثبات وجودها والسيطرة على البلاد. فالاعتراف، إن بقي خاضعاً لسلطة الدولة التقديرية، قد يصدر إذن قبل أوانه وقد يتّصف بالتسرُّع والتهوّر.

وهذا التسرُّع في الاعتراف أسفر، في أثناء الحرب العالمية

الأولى، عن ظهور شكل جديد للاعتراف عرف باسم: **الاعتراف بالأمة**. ففي خلال هذه الحرب شجّعت الدول الحليفة جماعات من التشيكيين والبولونيين واليوغوسلاف على إعلان الثورة على حكوماتهم والمطالبة بالانفصال عن الدول الاستعمارية الكبرى التي تحتل بلادهم. وهذا ما فعلته ألمانيا مع جماعة من الفنلنديين.

وإذا كان الاعتراف بالأمة يفترض، كالشكل السابق من الاعتراف، اندلاع حركة عصيان أو تمرّد أو ثورة من جانب جماعة من المواطنين ضد دولتهم أو ضد الحكم القائم فيها، فالفرق الجوهري بينه وبين الشكل السابق يكمن في أن الجماعة الثائرة وأجهزتها السياسية وأفراد جيشها لا يقيمون هنا فوق إقليم الدولة وإنّما فوق إقليم دولة أجنبية. إن الثوار يتجمّعون خارج بلادهم ويعبّرون عن نقمتهم على الحاكمين الذين فرّطوا في سيادة بلادهم وتنازلوا للغير عن جزء من أراضيها، كما يعبّرون عن رغبتهم في إسقاط هؤلاء الحكّام وتغيير نظام الحكم.

وتعترف الدول الأجنبية التي تستضيف الثوار بأنهم يُكوّنون أمّة ويمثّلون الوجه الحقيقي لدولتهم، وتسمح لهم بتكوين جيش مستقل ورفع علم وطني وخوض الحرب إلى جانب الجيوش النظامية لتحرير بلادهم. وهذا ما فعله الحلفاء، في الحرب العالمية الأولى مع الثوار التشيكيين والبولونيين واليوغوسلاف المقيمين في الخارج. وكرّر الحلفاء هذا العمل في تموز (يوليو) ١٩٤١، عندما اعترفوا بحكومة تشيكية تقيم خارج البلاد وتُمثّل الأمة بكاملها. وكثيراً ما يختلط مفهوم الاعتراف بالأمّة بمفهوم الاعتراف بحكومة المنفى.

ويبدو أن اختيار هذه الصيغة (الاعتراف بالأمّة) جاء نتيجة

استحالة الاعتراف بالدولة، لأن الثوار يحاربون خارج دولتهم الأصلية، أي بعيداً عن العنصر الماذّي لتكوين الدولة، أي الإقليم.

والغرض من الصيغة، في المدى القريب، هو إيجاد قاعدة سياسية وقانونية لإنشاء قوات وطنية تعمل تحت عَلَمها الوطني. والغرض منها، في المدى الطويل، تأكيد الاعتراف الرسمي بمبدأ القوميات والسماح «للسلطات الوطنية» الموجودة في الخارج بالاشتراك في مباحثات السلام التي ستجري في نهاية الحرب.

خامساً ـ الاعتراف بحركات التحرير الوطني:

يُمثّل هذا النوع من الاعتراف، في الأوضاع المعاصرة التي أفرزها عصر القضاء على الاستعمار، الشكلَ الوحيد من الاعتراف الذي يمكن أن يحلّ محل الاعتراف بحالة التمرّد. وأهم نتائج هذا الاعتراف تطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني خلال المنازعات المسلّحة الدولية.

وعرفت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية موجةً عارمةً من حركات التحرير الوطني. واستُعملت هذه التسمية للتمييز بين الجماعات السياسية التي تخوض معاركها ضد القوى الاستعمارية من أجل استعادة حرّيتها وتحقيق استقلال بلادها، وبين المجموعات الأخرى التي تسعى للانفصال عن الوطن الأم.

وحظي عدد وافر من حركات التحرير الوطني بتأييد الأمم المتحدة ودعمها وسُمح له بالانضمام إلى أجهزتها بصفة مراقب. وكان للاعتبارات السياسية أثر بارز في المسيرة التي أوصلت هذه الحركات إلى أسمى منبر عالمي. ومرّ الاعتراف بها بمرحلتين: مرحلة

الاعتراف الإقليمي (أي اعتراف المنظمات الإقليمية، كجامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الإفريقية)، ومرحلة الاعتراف العالمي (أي اعتراف الأمم المتحدة بمختلف أجهزتها ومنظماتها).

والمرحلتان مترابطتان ومتكاملتان، فبغياب التأييد الإقليمي تتعثّر عملية الاعتراف في الأمم المتحدة. لقد اعترفت الأمم المتحدة بمنظمة التحرير الفلسطينية في العام ١٩٧٤ كممثّل وحيد للشعب الفلسطيني، إثر حصولها على اعتراف القمة العربية في اجتماع الرباط. ولم تتمكّن منظمة البوليساريو (في الصحراء الغربية) من الحصول على اعتراف مماثل بسبب اختلافات الدول في جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية. والحقيقة أن وجود عدة حركات للتحرير في الأمم المتحدة تدّعي الدفاع عن قضية واحدة لبلد واحد يضعف من زخم الحماسة لهذه القضية ويعرِّضها للإهمال.

والحركات التي تسترعي انتباه الأمم المتحدة وتنتزع منها الاعتراف والدعم هي تلك التي تناضل (وليس من الضروري بالسلاح) ضد السيطرة الاستعمارية، أو ضد أنظمة التمييز العنصري، أو ضد الاحتلال العسكري.

وللاعتراف بهذه الحركات في الأمم المتحدة صفة إنشائية، بخلاف الاعتراف بالدول. والانتساب إلى المنظمات الدولية لا يُشكّل لهذه الحركات نوعاً من الترضية أو إرضاء الغرور، بل هو يتضمّن أيضاً الكثير من المكاسب. فالأمم المتحدة منبر إعلامي لا مثيل له يُتيح لهذه الحركات التعبير عن آمالها وتطلّعاتها، والحصول كذلك على المساعدات المادية.

والحقوق التي تتمتّع بها في مختلف المنظمات والأجهزة التابعة

للأمم المتحدة تفوق الحقوق المعترف بها للمنظمات غير الحكومية. وبعضها مُنح تسهيلات إضافية، فمنظمة التحرير الفلسطينية تشارك في دورات الجمعية العامة وأعمالها، وفي مناقشات مجلس الأمن حول القضية الفلسطينية. وهي تتمتّع، منذ العام ١٩٧٧، بكامل العضوية في لجنة الأمم المتحدة لغرب آسيا. وكانت المنظمة الشعبية لجنوب غرب إفريقيا SWAPO قد مُنحت، قبل استقلال ناميبيا، حق المشاركة في مناقشات الجمعية العامة حول هذا الإقليم.

وجاءت قرارات الأمم، بالإضافة إلى اعترافها، تعزّز مكانة حركات التحرير داخل المنظمة العالمية بمنحها تسهيلات مالية والسماح لها بالانتساب إلى الوكالات المتخصّصة.

وكانت هذه الرعاية المميزة لحركات التحرير من جانب الأمم المتحدة موضع انتقاد. صحيح أن تصرّف الأمم المتحدة في هذا المجال لا يستند ـ كما قيل ـ إلى أي نصّ قانوني يُبيحه، إلاّ أنه ليس ثمة، في المقابل، أي سند يحظّره.

ويمكننا التأكيد أن سلوك الأمم المتحدة تجاه حركات التحرير، وما يرافق ذلك من اكتساب حقوق وامتيازات، يمكن أن يعتمد على قاعدة عرفية بدأت تتكوّن على أساس التعامل المتبع في كل منظمة دولية. فمنظمة التحرير الفلسطينية قُبلت عضواً كامل العضوية في عدة منظمات إقليمية (جامعة الدول العربية، وصندوق النقد العربي والألكسو). وفي ١٥/ ١٢/ ١٩٨٨، أصدرت الجمعية العامة قراراً بتبديل تسميتها في معاملات الأمم المتحدة من «منظمة التحرير الفلسطينية» إلى «فلسطين».

ومن إنجازات الأمم المتحدة اعترافها ببعض الحقوق المهمّة

للشعوب الرازحة تحت الاستعمار. والهيئات الممثّلة لهذه الشعوب، وهي غالباً حركات التحرير، هي المستفيد الحقيقي من تلك الحقوق. وإلى جانب حق هذه الحركات في المساعدة المادية والمالية والدبلوماسية، برز في القانون الدولي المعاصر حق المقاومة بكل الوسائل المتاحة، ومنها حمل السلاح، ضد المستعمر أو المحتل.

وقد تُدعى حركات التحرير أحياناً إلى الاشتراك في المفاوضات الرامية إلى إبرام اتفاقيات دولية. بل قد تُصبح، بصورة استثنائية، أطرافاً فيها. والحقيقة أن هذه الحركات تشارك، بشكل عام، في ثلاثة أنواع من الاتفاقيات:

١ ـ **اتفاقات الاستقلال** (اتفاقات إيفيان Evian، في ١٩/٣/١٩٦٢، بين فرنسا وجبهة التحرير الجزائرية. واتفاقات الجزائر، في العام ١٩٧٤، بين البرتغال وحركات التحرير الوطني في مختلف المستعمرات البرتغالية في إفريقيا. ومعاهدة السلام، في ٥/٨/١٩٧٩، بين موريتانيا وجبهة البوليساريو. والاتفاقات غير المتكافئة التي وُقّعت بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، في واشنطن في ١٣/٩/١٩٩٣، والقاهرة في ٤/٥/١٩٩٤).

٢ ـ **المعاهدات الخاصة بمتابعة الكفاح المسلح أو تنظيمه أو إدارته**. وهذه المعاهدات قد تكون جماعية أو ثنائية (الاتفاقات المعقودة بين منظمة التحرير الفلسطينية وكلّ من لبنان في العام ١٩٦٩، والأردن في العام ١٩٧٠، وتونس في العام ١٩٨٢). وتنص الفقرة الثالثة من المادة /٩٦/ من البروتوكول الأول الملحق باتفاقيات جنيف حول القانون الإنساني في المنازعات المسلّحة على أن السلطة الممثِّلة للشعب المكافح ضد السيطرة الأجنبية أو

الاستعمارية أو العنصرية تستطيع أن تتعهّد بتطبيق اتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩ والبروتوكول المذكور، وذلك بتوجيه تصريح فردي إلى أمانة إيداع الاتفاقيات.

٣ ـ **الوثائق المكوّنة للمنظمات الدولية**. صحيح أن انتساب حركات التحرير إلى المنظمات الدولية لا يتم بسهولة وبصورة آلية، إلاّ أن الأمم المتحدة ساعدت، كما رأينا، عدة حركات للتحرير على الدخول إلى رحابها والمشاركة في مداولات أجهزتها. وتقدّمت الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة خطوة في هذا السبيل فسمحت لبعض الحركات بتوقيع اتفاقيات دولية منشئة لهيئات وسلطات معيّنة. ففي العام ١٩٨٢، أُجيز لحركة التحرير التي تمثّل ناميبيا توقيع اتفاقية قانون البحار. وفي المؤتمر الثالث للأمم المتحدة حول القانون المذكور، أُجيز لحركات التحرير المشاركة في المؤتمر وتوقيع وثيقته الختامية.

وحركات التحرير تتمتّع بالشخصية القانونية الدولية، ولكن بصورة موقتة، لأن الغرض الأساسي من قيام هذه الحركات هو التحوّل إلى دولة، أي إلى شخص من أشخاص القانون الدولي يملك هذه الشخصية بصورة دائمة. وبما أن الظروف التاريخية للقضاء على الاستعمار قد شارفت على الأفول، فمن المتوقع، بعد استقلال جميع المستعمرات، أن تختفي ظاهرة حركات التحرير الوطني[١].

❊ ❊ ❊

تلك هي أشهر أشكال الاعتراف بالدولة. ولو بحثنا عن النتائج التي يتضمّنها هذا الاعتراف لوجدنا أنها تتلخّص في أمرين:

---

(١) راجع Dinh، المرجع السابق، ص ٥٥٦ ـ ٥٧٠.

١ ـ الاعتراف هو شهادة بوجود ظاهرة جديدة، هي ظهور الدولة الناشئة بعناصرها الثلاثة وقدرتها على حفظ السلام وتوفير الاستقرار والوفاء بالالتزامات والتعهدات. وهذا يعني أن الدول التي اعترفت بها تعتبرها أهلاً للتمتّع بالشخصية القانونية ودخول المحافل الدولية.

٢ ـ الاعتراف هو نقطة الانطلاق في ميدان العلاقات الحرة بين الدول. والتعبير الصادق عنه هو إقامة علاقات دبلوماسية بين الدولة الناشئة والدول القديمة.

بيد أننا، عندما نلقي نظرة عميقة على الأحداث الدولية، نجد أن القضية التي تشغل بال الدول وتترك أصداء في العالم ليست قضية الاعتراف بالدولة، بل قضية الاعتراف بالحكومة، ذلك لأن الحكومات تتبدّل بصورة أسرع من ظهور الدول الجديدة. فما هو موقف الدول والحكومات والفقه والاجتهاد من هذه الظاهرة؟

* * *

القسم الرابع: الاعتراف بالحكومة

ما الفرق بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة؟ وهل الدولة والحكومة شيء واحد، أم شيئان متمايزان؟ وعندما تحل حكومة محل حكومة أخرى في دولةٍ ما، فهل يتعيّن على الحكومات الأخرى الاعتراف بهذا التبدّل، أم أن هذا الحدث يُعتبر شأناً داخلياً لا يعني الدول الأجنبية؟ ونجد إلى جانب الحكومة القانونية الشرعية حكومة واقعية فعلية، فما هي مميزاتها؟ وما هو النظام القانوني للاعتراف بالحكومة؟

أولاً ـ الفرق بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة:

لقد عرّف مجمع القانون الدولي الاعتراف بالدولة بأنه **التصرّف الحر الذي يصدر عن دولة أو عدة دول للإقرار بوجود جماعة بشرية، فوق إقليم معيّن، تتمتّع بتنظيم سياسي واستقلال كامل وتقدر على الوفاء بالتزامات القانون الدولي**. وبهذا تُعبّر الدولة أو الدول عن نيتها في اعتبار هذه الجماعة الجديدة عضواً في الأسرة الدولية.

وعرّف المجمع الاعتراف بالحكومة بأنه **التصرّف الحر الذي يصدر عن دولة أو عدة دول للإقرار بوجود سلطة أو حكومة معيّنة قادرة على حفظ الأمن وتمثيل الدولة القائمة في المجموعة الدولية والقيام بجميع التزاماتها تجاه الدول.**

فالاعتراف بالدولة هو، إذن، إقرار بظهور دولة جديدة. أمّا الاعتراف بالحكومة فهو إقرار بوجود سلطة سياسية في البلاد. والاعتراف بالدولة يتضمّن الاعتراف بكل حكومة شرعية تقوم فيها. ولذا ينبغي لنا أن نفرّق بين ظاهرتين:

١ ـ بين تغيّر الحكومة بالأساليب الشرعية، أي حسب القواعد الدستورية السائدة أو عملاً باللعبة البرلمانية. والتبدّل الحكومي هنا لا يحتاج إلى اعتراف من الدول الأجنبية.

٢ ـ وبين تغيّر الحكومة باستعمال وسائل العنف (ثورة، انقلاب، تمرُّد، انتفاضة) أو باستخدام وسائل الغش والتزوير في إجراء الأصول الدستورية (الاستفتاء والانتخابات النيابية). ففي هذه الحالة تُطرح مسألة الاعتراف وتثير أكثر من مشكلة. والاعتراف هنا لا يمسّ الشخصية الدولية للدولة، بل يقتصر على تحديد الجهاز السياسي الذي يمثّل الدولة ويعبّر عن رأيها في الخارج. والمقصود بذلك أن

الاعتراف بالحكومات التي تنشأ بأساليب غير شرعية، أو الاعتراف بمجيء ملك جديد أو انتخاب رئيس جديد، لا يستدعي الاعتراف من جديد بالدولة القائمة التي تمّ الاعتراف بها من قبل. فقد ورد في بروتوكول لندن للعام ١٨٣١، الذي وُقّع بمناسبة الأزمة التي حدثت في بلجيكا قبل عام، أن الدول تستمر في الوجود بعد رحيل حكوماتها. وتعليل ذلك هو أن الدولة القديمة تبقى بمقتضى مبدأ استمرارية الدولة، وتستمر في التزام التعهدات الدولية السابقة. والاعتراف بالدولة غير قابل للفسخ أو الإبطال.

ولو أردنا التوضيح لقلنا إن **الفرق الجوهري بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة يكمن في أن الدولة عندما توجد فعلاً توجد قانوناً، وأن الاعتراف بها هو دائماً اعتراف قانوني، في حين أن الحكومة قد توجد فعلاً دون أن توجد قانوناً**. وهي لا توجد من الناحية القانونية إلاّ عندما تزول عنها شوائب عدم القانونية الدستورية.

وعلى الرغم من هذا الاختلاف فثمة رابطة تجمع بين الاعترافين. فالاعتراف بدولة جديدة يشمل بالضرورة الاعتراف بالحكومة التي تكون في السلطة آنذاك، باعتبارها الهيئة الوحيدة المؤهّلة للعمل باسم الدولة على الصعيد العالمي. ولهذا علينا التنبّه وعدم الخلط بين الاعترافين.

والاعتراف بالدولة، عندما يحصل، يبقى ويستمر ولا يتأثر بالتغيّرات التي تطرأ على الحكومة أو الأوضاع السياسية والاجتماعية في البلد. وتُعدّ الثورات والانقلابات أحداثاً داخلية لا تثير اهتمام القانون الدولي إلاّ عند اقترانها بخرق المعاهدات أو إحداثها أضراراً لحقوق الغير.

فالمبدأ هو، إذن، استمرارية وجود الدولة وعدم تأثر هذا الوجود بأي حدث سياسي أو اجتماعي. وذلك على عكس الاعتراف بالحكومة، القابل للنقض والبطلان والتغيير، وإن يكن هذا التصرّف قليل التداول في التعامل الدولي لما يترتب عليه من عواقب ومسؤوليات.

ومن نتائج الاستمرارية أن تغيّر الحكومة لا يؤثّر مطلقاً في انتساب الدولة إلى المنظمات الدولية. ولكن هذا التغيّر قد يُثير مشكلةً في حالتين: عندما تكون المنظمة الدولية التي تنتمي إليها الدولة منظمة «مغلقة» وقائمة على أساس التضامن السياسي الضيّق (وتلك هي حالة تركيا واليونان في مجلس أوروبا)، وعندما تكون هناك حكومتان لدولة واحدة تتنازعان السلطة (وتلك هي حالة كمبوديا في الأمم المتحدة ما بين الأعوام ١٩٧٩ـ ١٩٩٢). والحقيقة أن المشكلة في الحالة الثانية هي مشكلة تمثيل الدولة وليس صفة وجود الدولة كعضو في المنظمة.

والحكومة الشرعية في دولةٍ ما قد تتعرّض للخطر أو الإطاحة من جانب مجموعة أو حكومة أخرى تفرضها ثورة شعبية أو انقلاب عسكري. وقد تسيطر الحكومة الجديدة على كل البلاد أو على جزء منها. وقد تضطرّ إلى منازلة القوات الحكومية مدة من الزمن، قد تطول وقد تقصر. وهذا الوضع عرفته إسبانيا خلال حربها الأهلية (١٩٣٦ـ ١٩٣٩). وخبرته دول انقسمت على نفسها بفعل الثورات أو التدخلات الأجنبية، كالصين (الصين الشعبية والصين الوطنية) وألمانيا (الغربية والشرقية) وكوريا وڤيتنام (الشمالية والجنوبية). ففي هذه الأقطار كانت هناك حكومتان تدّعي كلّ منهما تمثيل البلد بأكمله وتطالب بضم الجزء الذي تحتلّه الحكومة الأخرى إليها.

ولمسألة تبدّل الحكومات بأساليب غير شرعية أهمية كبرى في

الوقت الراهن، لأن تبدّل الحكومة قد يعني (وهو يعني غالباً) حصول تبدّل كلّي في الاتجاهات السياسية والاجتماعية للنظام القائم في الدولة. وبما أن العالم منقسم إلى معسكرات أو تكتلات متناحرة أو متنافسة يسعى كل منها لتوسيع نفوذه، فأي تغيّر في الاتجاه السياسي لحكومة من الحكومات كفيل بأن يثير ردود فعل عميقة لدى الدول الكبرى التي تخشى رجحان الكفة في ميزان القوى والسيطرة والمصالح لصالح منافسيها أو أعدائها.

ثانياً ـ مميزات الحكومة الواقعية:

الحكومة الواقعية، أو حكومة الأمر الواقع، أو الحكومة الفعلية[1]، هي التي تنشأ وتفرض نفسها على البلاد بأساليب العنف والقوة وتتسبّب في إحداث قطيعة صارمة مع النظام الدستوري. أمّا **الحكومة القانونية** فتتميّز بتلاحمها مع الشرعية المجسّدة عادةً بانتخابات حرة، لأن رضا المواطنين، في المفهوم التقليدي للديموقراطية القائم على مبدأ السيادة الوطنية، هو المصدر الشرعي الوحيد للسلطة.

---

(١) راجع حول هذا الموضوع:

- G. Burdeau, «Traité de science politique», T. III, p. 547.
- G. Jèze, «Valeur juridique des actes accomplis par les gouvernemetns de fait», RDP, 1927, P. 620.
- E. Wolf, «La validité des actes d'un gouvernement de fait», RDP, 1952, p. 39.
- Ch Rousseau, «Le gouvernement de fait en droit français», Annuaire suisse de droit international, 1956, p. 235.
- J. Verhoeven, «La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine», Pédone, Paris 1975.

(١) RGDIP, 1963, p. 406, et 1970, p. 1094.

وكثيراً ما تتحوّل الحكومة الواقعية إلى حكومة قانونية بعد إجراء الانتخابات النيابية في البلاد. فحكومة الدفاع الوطني التي نشأت بعد سقوط النظام الأمبراطوري في فرنسا، في ٤/ ٩/ ١٨٧٠، كانت حكومة واقعية، ولكنها تحوّلت إلى قانونية بعد الانتخابات التي جرت في ٨/ ٢/ ١٨٧١. وحكومة الجنرال ديغول التي تشكّلت في الجزائر في ٣/ ٦/ ١٩٤٣، تحت اسم اللجنة الفرنسية للتحرير الوطني، كانت كذلك حكومة واقعية، ثم أصبحت، في ٢/ ٦/ ١٩٤٤، حكومة موقتة للجمهورية الفرنسية انتقلت، في ٢٦/ ٨/ ١٩٤٤، إلى باريس وتحوّلت إلى حكومة قانونية بعد ٢١/ ١٠/ ١٩٤٥، تاريخ إجراء انتخابات الجمعية التأسيسية.

ولكن ما هي ميزات الحكومة الواقعية؟

إن التمعّن في التعامل الدولي يبيّن لنا أن هذه الحكومة تتميّز بثلاث خصائص:

١ ـ **إن تنصيبها غير قانوني**، أي أن قيامها يتم خارج الإطار القانوني المطبق في البلاد.

٢ ـ **إن سلطتها تتمتّع بالفاعلية**، أي أنها قادرة على فرض نفسها على المواطنين والموظفين الرسميين. وعنصر الفاعلية يتفوّق على عنصر الشرعية. ومفهوم الفاعلية معروف في القانون الإداري، وهو أساس نظرية الموظف الواقعي، أو موظف الأمر الواقع. ويعترف الكثيرون بأن تقدير الفاعلية ليس سوى مسألة واقعية. فبريطانيا، مثلاً، تركز على مدى سيطرة الحكومة الواقعية على إقليم الدولة. ولهذا رفضت، في العام ١٩٦٢، الاعتراف بحكومة (السلاّل) في اليمن، وفي العام ١٩٦٩ بحكومة اليمن الجنوبي، بدعوى أن أيّاً من

الحكومتين لا تسيطر سيطرةً تامةً على كامل الإقليم[1].

وحديث الفاعلية يطرح سؤالاً حول **الاعتراف الذي تطالب به عدة سلطات حكومية لدولة واحدة**. وقد شهد العالم تكرار هذه الظاهرة بعد انتشار موجة الاستقلال والتحرُّر. فالسلطة المطالبة بالاعتراف قد تقيم خارج البلاد، أي في إقليم دولة أجنبية، دون أن يكون لها أي وجود في أرض الوطن. وقد تلجأ الحكومة الشرعية إلى الخارج بسبب احتلال بلادها من قِبَل جيوش أجنبية (كما فعلت حكومات بلجيكا وهولندا والنروج وبولونيا التي التجأت إلى لندن خلال الأعوام ١٩٤٠ــ ١٩٤٥). وقد يندلع داخل الدولة الواحدة نزاع مسلّح بين «الأخوة الأعداء» ويستمر مدة طويلة دون أن تتمكّن أيّ من الجماعات المتناحرة من السيطرة الفعلية على إقليم الدولة بكامله.

وأثارت هذه الأوضاع جدلاً واسعاً في الفقه والاجتهاد وأسفرت عن مواقف متباينة واعترافات متناقضة.

فحكومات المنفى لا تثير أية مشكلة في مجال الاعتراف، لأن الجميع يُقرّ بصفتها التمثيلية، باستثناء سلطات الاحتلال، ويعترف باستحالة ممارستها اختصاصاتها فعلياً. ولكن الوضع يواجه التعقيد عندما تُحرَم السلطة المنفيّة من أي اعتراف قانوني من قِبَل الآخرين.

ويتفاقم هذا التعقيد عندما تتنافس عدة سلطات أو حكومات منفية للحصول على الاعتراف، وعندما يصعب موضوعياً تقدير درجة تمثيلها. وما يجري عادةً هو أن الدول الأخرى تعتمد على اعتبارات سياسية وتسعى للاعتراف بالسلطات التي تشاطرها العقيدة السياسية، فقد كان لبولونيا، خلال الحرب العالمية الثانية، حكومتان: حكومة

---

(١) راجع نص مذكرة وزارة الخارجية الفرنسية، الصادرة في ١٩٨١/١/٨، حول هذا

لندن وحكومة لوبلن Lublin، اعترف الحلفاء بالأولى ودعم المعسكر الشيوعي الثانية.

وحينما تقتصر المنافسة، في نهاية حرب أهلية، على حكومة في المنفى وأخرى في داخل البلاد تدير شؤونها، فالأفضلية تكون غالباً من نصيب الثانية (تفضيل حكومة ماوتسي تونغ على حكومة تشان كاي شيك، في العام ١٩٤٩، بسبب سيطرة الأولى على الصين القارّية والتجاء الثانية إلى جزيرة تايوان).

ولكن الملاحظ أن الدول، في مثل هذه الأوضاع، تعاني شيئاً من التردُّد والإرباك وتتخذ مواقف نابعة من معتقداتها السياسية. وهذا ما حصل بالنسبة إلى الاعتراف بحكومة كمبوديا التي نشأت في البلاد بعد تدخل القوات الڤيتنامية المسلَّحة في العام ١٩٧٨ــ ١٩٧٩. وكثيراً ما ترضى الدول بالأمر الواقع وتُنكر، في الوقت ذاته، على الحكومة الجديدة في البلاد ممارسة كامل الصلاحيات الحكومية. فقد شجبت فرنسا، في العام ١٩٨١، عزم الحكومة الانتقالية التشادية على إبرام معاهدة اندماج بين تشاد وليبيا، معتبرةً أن ذلك يشكّل محاولةً مقنّعةً لضمّ الدولة الأولى إلى الثانية[١].

٣ ـ **إن الحكومة الواقعية تتميز بالاستئثار بالصلاحيات أو باحتكارها**، أي بتمكّنها من ممارسة السلطة وحدها في الإقليم. وفي حال استمرار النضال بين الحكومة الشرعية والسلطة الثورية، أو بين عدة سلطات ثورية داخل البلاد، فلا مجال لطرح مسألة الاعتراف في القانون الدولي. ولهذا لم يُبد هذا القانون اهتماماً بشأن حكومة

الموضوع. في مجلة AFDI للعام ١٩٨١، ص ٩٠١.

الكمّونة La Commune التي نشأت في باريس، في ربيع العام ١٨٧١، وبقيت محصورة فيها. وكان الوضع مشابهاً مع حكومة سالونيك اليونانية في العام ١٩١٦، والحكومات البلشفية الروسية المناهضة للحكومة السوفياتية خلال العام ١٩١٩ـ ١٩٢٠، وحكومة الباسك في الأعوام ١٩٣٧ـ ١٩٣٩، والحكومتين (الشيوعية والوطنية) في الصين بعد نجاح الثورة الشيوعية في العام ١٩٤٩.

❊ ❊ ❊

وبعد هذه اللمحة السريعة عن مميزات الحكومة الواقعية لا بدّ لنا من كلمة موجزة عن الاعتراف الواقعي والقانوني بالحكومة، وعن مسألة الحكومات التي تنشأ في المنفى.

فالاعتراف بالحكومة، كالاعتراف بالدولة، يوصف تارةً بأنه **اعتراف فعلي أو واقعي**، وطوراً بأنه **اعتراف قانوني**. ويحدث أحياناً (وليس دائماً) أن يسبق الاعترافُ الفعلي الاعترافَ القانوني. والغرض من الاعتراف الفعلي، أو من اللجوء إليه قبل إصدار الاعتراف القانوني، هو تفادي الاعتراف النهائي بحكومة قد تُثبت الوقائع فيما بعد عدمَ قيامها على أسس سليمة وعدمَ قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية.

فالاعتراف الواقعي هو، قبل كل شيء، اعتراف بالأمر الواقع مع رغبة في عدم توطيد الصلات فوراً مع الحكومة أو الدولة الجديدة. ويرى البعض أن لهذا الاعتراف صفةً موقتةً لأنه ينتهي بانتهاء الظروف التي أدّت إلى إصداره، ويتم ذلك بسحبه أو تحويله إلى اعتراف قانوني. **والتعامل الدولي أثبت أنه من الخطأ وصف الاعتراف الفعلي بالموقت والاعتراف القانوني بالنهائي، أو القول بأن الاعتراف**

الفعلي يجب أن يسبق الاعتراف القانوني، فالدول قد تمنح أولاً اعترافها الفعلي ثم تُلحقه باعترافها القانوني، وقد تكتفي بإصدار اعترافها القانوني فقط. وهذا ما حدث لحكومة الاتحاد السوفياتي بعد ثورة ١٩١٧. فاعتراف بريطانيا بها قد تمّ على مرحلتين: في المرحلة الأولى اعترفت بها اعترافاً فعلياً، وذلك بتوقيع معاهدة تجارية معها في العام ١٩٢١، وفي المرحلة الثانية اعترفت بها اعترافاً قانونياً، وكان ذلك في العام ١٩٢٤. أمّا فرنسا ففضلت في العام ١٩٢٤ الاعتراف بحكومة موسكو اعترافاً قانونياً دون المرور بالمرحلة الأولى.

ومن مبتكرات القرن العشرين في مجال الاعتراف **مسألة الحكومات التي تنشأ في المنفى**. فعندما تجتاح جيوش العدو إقليم دولةٍ ما ويؤدي ذلك إلى عزل الحكومة أو سقوطها أو فرارها وتكوين حكومة جديدة في البلاد، يتساءل الفقهاء عن الحكومة الشرعية: أهي الحكومة التي كانت قائمة قبل الغزو، أم الحكومة التي تكوّنت (تحت الضغط أو بصورة حرة) بعد الغزو؟

وهنا يجب التمييز بين وضعين: الأول عجز جيوش العدو عن احتلال جميع إقليم الدولة، وانتقال الحكومة الشرعية القائمة إلى الجزء غير المحتل واستمرارها في ممارسة السلطة. والوضع الثاني احتلال العدو الإقليم بأكمله.

وقد لا تثير مسألة الشرعية مشاكل معقدة في الوضع الأول طالما أن الحكومة باقيةً في البلاد تمارس سلطتها على جزءٍ من إقليم الدولة. أمّا في الوضع الثاني فالأمر أشدّ تعقيداً لأنه يسفر أحياناً عن قيام حكومة في المنفى (أي في إقليم دولة أجنبيّة) تعتبر نفسها

الحكومة الشرعية والوحيدة للدولة المحتلّة. وهذه الحكومة قد تكون الحكومة ذاتها التي كانت قائمة عند الاحتلال والتي تمكّنت من الفرار قبل منعها من مغادرة البلاد. وقد تكون حكومةً جديدةً تشكّلت في الغربة من بعض السياسيين المناضلين. وقد تبقى الحكومة في البلاد بعد غزوها وتستمر في أعمالها. وقد تحلّ محلها حكومة أخرى ترضى عنها قوات الاحتلال.

المهم أننا نجد أنفسنا أمام حكومتين: الأولى في البلاد، والثانية في المنفى، وكلّ منهما يدّعي تمثيل الشعب والتكلّم باسمه. ويزداد وضع حكومة المنفى قوةً ومنعةً عندما يكون لديها جيش وأسطول وسلك دبلوماسي وإمكانات مادية كبرى. وكانت الحرب العالمية الأخيرة فترة غنية بهذا النوع من الحكومات. ولهذا فكّر البعض في وضع نظام قانوني للاعتراف بالحكومة.

ثالثاً ـ النظام القانوني للاعتراف بالحكومة:

كثُرت في القرن العشرين الاجتهادات والدراسات الفقهية المتعلقة بمسألة الاعتراف بالحكومة بسبب ظهور العديد من الحكومات الواقعية في مختلف أنحاء العالم. ولدينا اليوم مؤلفات ونظريات وأدبيات مهمة في هذا المجال، وخصوصاً حول الاعتراف بالحكومة السوفياتية بعد ثورة ١٩١٧، والحكومة الإسبانية بعد نشوب الحرب الأهلية، والحكومة الجزائرية خلال الثورة، والحكومة الشعبية الصينية بعد استيلاء الشيوعيين على الحكم وفرار الحكومة إلى تايوان، والحكومات الإفريقية المختلفة التي نشأت بعد الاستقلال وخاضت صراعاً (دامياً ورهيباً أحياناً) على السلطة.

فهل للاعتراف بالحكومة طابع خاص؟ وما هي أشكاله ونتائجه؟

١ ـ الطابع الاستنسابي للاعتراف بالحكومة:

صحيح أن هذا الاعتراف يرتكز، في الدرجة الأولى وكما ذكرنا، على عنصر الفاعلية، إلاّ أنه، مع ذلك، يتوقف، إلى حدٍّ كبير، على اعتبارات تتصدّرها أو توجّهها الملاءمة السياسية أو التقدير السياسي.

فالاعتراف بالحكومة هو من اختصاصات الدولة. وهي تمارسه بشكل فردي واستنسابي. غير أنه يقوم غالباً على أساس فاعلية الحكومة الجديدة. ولهذا فهو يرتبط (بشكل أوضح من ارتباط الاعتراف بالدولة) بالتقدير الفردي المستقل لفاعلية الحكومة. وإذا كانت عملية التقدير تعود للحكومات الأجنبية فليس من حقها، في هذه المناسبة، اتخاذ موقف من شرعية الحكومة أو من قانونيتها، لأن هذا الأمر يُعتبر تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة.

وحاولت عدة نظريات سياسية في الماضي إضفاء صبغة أخلاقية على الاعتراف بالحكومة، عن طريق المطالبة بتوافر عنصر القانونية في الحكومة الجديدة (ومنها نظرية طوبار ونظرية ويلسون)، فلم تلق تجاوباً. ولعل السبب يكمن في متطلبات الحياة السياسية الدولية وفي وجوب احترام مبدأ عدم التدخل في شؤون الغير. غير أن ذلك لا يمنع حكومةً ما من ربط اعترافها بحكومة غير دستورية بالعودة إلى الحياة السياسية الطبيعية، أي بإجراء انتخابات نيابية أو استفتاء شعبي يوفّر لتلك الحكومة قاعدة شرعية.

والخلاصة أن كل اعتراف بالحكومة ينطوي على اختيار سياسي[١]، وينطلق من سلطة استنسابية. ويترتّب على الطابع الاستنسابي عدة نتائج:

---

(١) Ch. Rousseau, «Les éffectivités du droit international public», Paris 1967, p. 23.

أ ـ **إن الاعتراف هو قرار فردي يصدر عن الدولة بمحض إرادتها**. ولهذا نرى غالباً دولاً تسارع إلى الاعتراف بالحكومات الجديدة، وأخرى تتباطأ أو تتجاهلها.

ب ـ **إن الاعتراف قد يكون، كما ذكرنا، واقعياً أو قانونياً**. فهناك دول لا تعترف بالحكومة الجديدة إلاَّ إذا كانت تحظى بموافقة وطنية شبه إجماعية. ويوصف الاعتراف إن تمّ على هذا الأساس بأنه قانوني de jure. وهو يختلف عن الاعتراف الواقعي de facto.

والتمييز بين النوعين من الاعتراف ليس بالأمر اليسير دائماً. والقول بأن الحكومة القانونية ليست سوى حكومة واقعية أثبتت نجاحها أو طال بقاؤها ليس، بالمطلق، صحيحاً. فالحكومة الكوبيّة التي قامت بعد ثورة العام ١٩٥٩، اعتُبرت لمدة طويلة حكومة قانونية مع أن الانتخابات الأولى لم تجرِ في كوبا إلاَّ في خريف العام ١٩٧٦. ولم تكن الحكومة الفرنسية الموقتة برئاسة الجنرال ديغول، حتى ١٩٤٤/١٢/٣١، إلاَّ حكومة واقعية، ومع ذلك فقد نالت الاعتراف القانوني من /٤٤/ دولة. وفي العام ١٩٤١، اعترفت سويسرا بالحكومة السوڤياتية اعترافاً فعلياً، مع أن هذه الحكومة كانت منذ مدة طويلة حكومة قانونية. وانتظرت سويسرا حتى العام ١٩٤٦ لتحويل اعترافها الفعلي إلى قانوني.

ولاحظ كثيرون أنه من الصعب العثور على فروق كبيرة بين نتائج كلّ من الاعترافين. وهناك قرارات قضائية داخلية تُقرّ بعدم وجود أيّ فرق بينهما بالنسبة إلى منح الحصانة القضائية. ومع أن دولاً عديدة تلجأ، في كثير من الأحيان، إلى أسلوب الاعتراف الفعلي، فإنها لم تتمكّن من استنباط مميزات خاصة لهذا الاعتراف تفصله عن

الاعتراف القانوني. والمثل المتداول هو الاعتراف بالحكومة السوفياتية بعد الثورة، فقد توالت الاعترافات بها كحكومة واقعية في أول الأمر، ثم كحكومة قانونية بعد أشهر أو سنوات، وذلك دون أي سبب رصين مُقنع ودون حدوث أي تغيّر في وضعها يُبرّر تبدّل المواقف.

ويبدو أن الدول قد أقلعت، منذ ثلاثة عقود، عن استخدام المصطلحين (فعلي وقانوني) واكتفت بالأخير منهما. فالحكومات التي قرَّرت، منذ العام ١٩٧٠، الاعتراف بحكومة الصين الشعبية أقدمت على هذه الخطوة معتبرةً أن هذه الحكومة هي «الحكومة القانونية الوحيدة للصين»، أو هي «الممثل الشرعي الوحيد للصين»[١].

ج - **إن كل دولة تختار الوقت الملائم للاعتراف بالحكومة الجديدة.** فهناك دول تسارع إلى الاعتراف قبل التثبّت من فاعلية الحكومة واستقرارها. وهناك دول تتباطأ في إعلان الاعتراف. ومع أن الاعتراف المتسرّع، كالاعتراف المتأخر، أمر غير مستحب، فالأسلوبان ليسا سوى تعبير عن حرية القرار. ولهذا نرى دولاً لا تُفرج عن اعترافها إلاَّ بعد سنوات طويلة[٢].

ونلاحظ اليوم، بعد التطورات السياسية والعلمية التي اجتاحت العالم، **أن الدول راحت تميل إلى عدم التباطؤ في الاعتراف، وإلى البحث عن العامل السياسي أو العقائدي في الاعتراف أكثر من**

(١) راجع ما كُتب حول هذا الموضوع في مجلة RGDIP للأعوام ١٩٧١ و١٩٧٢ و١٩٧٣.

(٢) لم تعترف دول أوروبية بالحكومة السوفياتية إلاَّ في العام ١٩٢٤. وانتظرت الولايات المتحدة حتى العام ١٩٣٣، وسويسرا حتى العام ١٩٤٦، لكي تنضم إلى صفوف المعترفين. ولقيت حكومة الصين الشعبية المصير ذاته، فلم تعترف بها كندا وإيطاليا إلاَّ في العام ١٩٧٠، وألمانيا الاتحادية وأستراليا إلاَّ في العام ١٩٧٢.

الاهتمام بالعامل الموضوعي المتعلّق بالفاعلية والاستقرار. فالحكومة الأرجنتينية التي تكوّنت في العام ١٩٥٥، على إثر الانتفاضة العسكرية ضد الجنرال بيرون، نالت، في اليوم التالي لتشكيلها /٤٤/ اعترافاً. والحكومة العراقية التي قامت بعد ثورة ١٩٥٨ وألغت النظام الملكي نالت، بعد ثلاثة أسابيع من تشكيلها، /٣٢/ اعترافاً. والحكومة العراقية التي قامت بانقلاب ضد حكومة عبد الكريم قاسم، في ٨/ ٢/ ١٩٦٣، نالت خلال أسبوع اعتراف /٤٢/ دولة. والحكومة السورية التي تسلّمت مقاليد الأمور بعد الانقلاب العسكري في ٨/ ٣/ ١٩٦٣ حصلت، خلال أسبوع، على اعتراف /٢٢/ دولة.

د ـ **إن الاعتراف قد يكون مشروطاً**. وهذا الأسلوب كان متّبعاً في الماضي. فبريطانيا لم تعترف بالحكومة الجمهورية البرتغالية التي نشأت في العام ١٩١٠ إلاّ بعد أن اشترطت عليها إدخال بعض التعديلات على الدستور، المتعلقة بحماية أملاك الكنيسة الأنجليكانية. ولكن الاعتراف يتم في الوقت الراهن دون شروط أو تحفظات. وكل ما يمكن أن تشترطه الدول مقابل الاعتراف هو التعهّد بإجراء انتخابات حرة في أقرب فرصة.

٢ ـ أشكال الاعتراف بالحكومة:

الاعتراف بالحكومة، كالاعتراف بالدولة، قد يكون صريحاً (علنياً) أو ضمنياً. وهو في الحالتين من عمل السلطة التنفيذية.

والاعتراف الصريح يتم عادةً بعمل فردي، كإرسال مذكرة، أو رسالة، أو برقية، أو إبرام معاهدة بقصد الاعتراف، أو إدخال بند متعلّق بالاعتراف في معاهدة ما. وهناك حالات من الاعتراف

المتبادل تمّت بمعاهدة بين الطرفين، كالاعتراف بين الحكومتين الإسبانية والسوفياتية (معاهدة العام ١٩٣٣)، وبين الحكومتين الإيطالية والصينية (البلاغ المشترك في العام ١٩٧٠). ويُعتبر الاعتراف الجماعي أمراً نادر الحدوث.

أما **الاعتراف الضمني** فيُستنتج عادةً من بعض الوقائع، مثل:

أ ـ الإفادة بتسلّم مذكرة حول تشكيل الحكومة الجديدة.

ب ـ الإبقاء على العلاقات الدبلوماسية. واتُّبع هذا الأسلوب مع قيام حكومة الرئيس بومدين في الجزائر في العام ١٩٦٥، وحكومة العقيد معمر القذافي في ليبيا في العام ١٩٦٩، وحكومة القوات المسلَّحة في البرتغال في العام ١٩٧٤.

ج ـ إقامة علاقات قنصلية أو الإبقاء عليها، مع أنه ليس للقناصل صفة تمثيلية وأن وجودهم في بلد معيّن يمكن أن يُفسّر بالحرص على حماية المواطنين في أرض أجنبية. والعلاقة بين الاعتراف ووجود القناصل في البلد ما زالت موضع جدل.

د ـ إبرام معاهدات مع الحكومة الجديدة. وإذا كانت المعاهدات الثنائية لا تثير مشكلة، فالمعاهدات الجماعية حافلة بالصعوبات. وللتغلّب على هذه الصعوبات ابتكر التعامل الدولي عدة وسائل، مثل: ذكر أسماء الدول بدلاً من الحكومات عند تعداد الأطراف المتعاقدة. أو إدخال بند صريح في المعاهدة يحصر الانضمام إليها بالحكومات المعترف بها من جانب الدول الموقعة، أو ينص على عدم اعتبار انضمام حكومة غير معترف بها إلى المعاهدة اعترافاً ضمنياً بها.

هـ ـ المشاركة في مؤتمرات دولية، مثل مؤتمرات التقنين التي تُعقد برعاية الأمم المتحدة. غير أن التعامل الدولي لا يُجمع على اعتبار هذا النوع من المشاركة قرينةً على الاعتراف الضمني. فقبول حكومة جديدة كممثّل لدولةٍ عضو في منظمة دولية لا يُفسّر بأنه اعتراف جماعي ولا يُسفر عن الاعتراف بها. وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، الصادر في ١٤/١٢/١٩٥٠، يؤكّد ذلك. غير أن الوضع المعاكس (أي قبول حكومة تحظى باعتراف دولي واسع في المنظمات الدولية واعتبارها ممثلاً لدولتها) يخضع لاعتبارات السياسة الواقعية، وهو نادر الحدوث (بقاء حكومة تايوان في الأمم المتحدة كممثّل للصين حتى العام ١٩٧١، ثم إحلال حكومة الصين الشعبية مكانها). ونظراً لأهمية الانتساب إلى المنظمات الدولية باعتباره مؤشراً على الاعتراف بالحكومات الجديدة وتكريساً سياسياً لصفتها التمثيلية، فإن هذه الحكومات المتنافسة تبذل جهوداً وتنغمس في مناورات من أجل انتزاع الاعتراف بها كممثّلة لدولها داخل المنظمات الدولية المهمة. وهذا ما قامت به الحكومة الشعبية الصينية التي اضطرّت، بعد قيامها في العام ١٩٤٩، إلى الانتظار حتى العام ١٩٧١ لكي تستعيد مقعدها في الأمم المتحدة.

٣ ـ نتائج الاعتراف بالحكومة:

عندما نتساءل عن مدى تأثير تغيّر الحكومات في وضع الدولة وفي الأعمال القانونية التي صدرت عن الحكومات السابقة، نجد أنفسنا أمام المبدأ العام المهم الذي أشرنا إليه، وهو استمرارية الدولة على الرغم مما يطرأ عليها من تغيّرات، فتغيّر الحكومة، على إثر ثورة أو

انقلاب، لا يُغيّر شيئاً من شخصية الدولة، ولا يُؤثّر مطلقاً في مركزها القانوني بالنسبة إلى بقية الدول. إن إقليمها بحدوده المعروفة، وجنسيتها التي يحملها مواطنوها، وصلاحياتها كدولة مستقلة، وتمتعها بكل الحقوق والمزايا المقرّر لها... إن كل ذلك يبقى على ما هو عليه.

ولكن هل تُلزم الحكومة الجديدة بالمعاهدات التي أبرمتها الحكومة السابقة؟

نجيب بالإيجاب. وهذا مبدأ دولي عام وافقت عليه غالبية الدول منذ القرن الماضي. فالمعاهدات التي تعقدها الحكومة الراهنة تلزم الحكومات اللاحقة، لأن المعاهدات لا تفقد، من جهة، صفتها الإلزامية بمجرّد حدوث أي تغيّر داخلي في المؤسّسات الوطنية، ولأنها تُعبّر، من جهة ثانية، عن إرادة الدولة الممثّلة للشعب، والدولة أو الشعب أكثر خلوداً من الحكومات. واستناداً إلى هذا المبدأ ثارت الحكومات الغربية على الحكومة السوڤياتية التي أنكرت، بعد الثورة، جميع الديون التي كانت الحكومات القيصرية السابقة قد عقدتها مع الأجانب، أفراداً كانوا أم مؤسّسات. واضطرّت حكومة موسكو، بعد مدة، إلى التراجع عن موقفها واعتبار نفسها امتداداً للحكومات السابقة.

ويُدخل بعض الفقهاء استثناءً على هذا المبدأ يقضي بجواز إسقاط الالتزامات القديمة إذا ظهر أنها لا تنسجم مطلقاً مع الأوضاع الجديدة التي تمخّض عنها نظام الحكم الجديد، أو إذا ظهر أن استمرار الالتزام بها يعرقل تقدّم الدولة وتطوّرها الحيوي.

والآن، ما هو، بصورة عامة، الوضع القانوني للحكومة الواقعية، أي للحكومة غير المعترف بها؟ وما هي النتائج التي تترتّب على تصرّفاتها وأعمالها؟ باستطاعتنا أن نلخّص ذلك بما يلي:

أ ـ إن أعضاء السلك الدبلوماسي يتوقفون عن ممارسة مهامهم، لأن رئيس الدولة الذي قدَّموا إليه أوراق اعتمادهم قد فقد سلطته ومركزه، ولأن دولتهم لم تعترف بعد بالرئيس الجديد. ولكن القناصل الذين تنحصر مهمتهم بالأعمال الإدارية يحتفظون بمراكزهم ويكونون صلة الوصل بين بلادهم والسلطات المحليّة.

ب ـ إن الحكومة التي لم يُعترف بها بَعْدُ (الحكومة الواقعية) تتحمّل دولياً مسؤولية تصرّفاتها. وباستطاعة أية دولة لم تعترف بها أن ترفع ضدها شكوى إلى المحاكم الدولية (قضية مضيق كورفو بين بريطانيا وألبانيا).

ج ـ إذا اتخذت الحكومة الواقعية قرارات استملاك أو تأميم، فهل تلزم هذه القرارات محاكم الدول التي لا تعترف بهذه الحكومة؟ أي هل يستطيع أحد الملاك الأجانب الذين تضرّروا من هذه القرارات أن يطالب بأمواله المستملكة أو المؤمّمة أمام المحاكم الوطنية للدولة التي ينتمي إليها؟ لقد طرح هذا السؤال مراراً بعد الثورة السوفياتية وفي أثناء الحرب الأهلية الإسبانية، ووجدت المحاكم في أوروبا صعوبات جمّة للإجابة عنه. ومال أكثرها في أول الأمر إلى التأكيد على عدم جواز الاحتجاج بالتصرفات التي تصدر عن الحكومات غير المعترف بها، أي أن هذه التصرفات أو القرارات لا يمكن أن تُلزِم الدول الأخرى. غير أن هذه المحاكم تراجعت عن موقفها هذا واعتبرت أن هذه القرارات صحيحة ونافذة المفعول بشرط

أن لا تكون منافية للنظام العام، أي بشرط أن لا تتعارض مع بعض المبادىء العامة الأساسية. وهذا ما قرّره القضاء الأمريكي عندما طالت فترة عدم الاعتراف بالحكومة السوڤياتية.

د ـ **وهل باستطاعة الحكومة الثورية أن تترافع أمام محاكم الدول الأخرى** كأنها الممثلة الحقيقية لمصالح الدولة؟ لقد أثار هذا السؤال جدلاً كبيراً بعد قيام الثورة السوڤياتية التي أمّمت جميع المرافق والمصالح العامة ومنها التجارة الخارجية، فكانت هيئات الدولة هي التي تتعامل باسم الحكومة مع الخارج. وبما أن الاتحاد السوڤياتي كان يتعامل تجارياً مع الولايات المتحدة ويضطر أحياناً إلى رفع الشكاوى إلى المحاكم المختصة، فقد تساءل البعض عمّا إذا كان يحق للهيئات السوڤياتية التي تحتكر المعاملات التجارية الخارجية أن تتقدّم من المحاكم الأمريكية كمدّعية في الوقت الذي لم تكن فيه الولايات المتحدة قد اعترفت بعد بالحكومة السوڤياتية الجديدة المنبثقة من الثورة. وبعد فترة تردّد اضطرّ الفقه الدولي إلى الرضوخ للأمر الواقع.

ولكن لماذا انتظرت واشنطن حتى العام ١٩٣٣ كي تعترف بحكومة موسكو، وحتى العام ١٩٧١ كي تعترف بحكومة بكين؟ إن الجواب يكمن في دراسة الأساس الذي يجب أن يقوم عليه الاعتراف بالحكومة.

* * *

القسم الخامس: أساس الاعتراف بالحكومة

ما هو المعيار الذي تعتمده الدولة للاعتراف بحكومة دولة أخرى؟ وهل هنالك شروط معيّنة عامة يجب أن تتوافر في الحكومة الجديدة كي تحظى باعتراف الحكومات الأخرى بها؟

الاعتراف بالدولة أو بالحكومة عملٌ أو تصرفٌ ذو صبغة سياسية يصدر عن حكومات الدول الأخرى. ومع أن هذا التصرف لا يخرج عن كونه إقراراً بالواقع فإن كل حكومة أجنبية تبقى حرةً في القيام به أو الإمساك عنه. إن كل حكومة تتمتع بسلطة تقديرية إزاء الحكومات الأخرى تخوّلها حق تقدير الوضع الدولي للدولة أو الحكومة الجديدة. وإذا وصفنا هذه السلطة التقديرية بأنها سلطة مراقبة تمارسها الدول في حقل الاعتراف فإن عملية المراقبة هنا لا تتصل إلاّ بعناصر واقعيّة. والحكم على هذه العناصر بالصلاح أو الفساد هو من اختصاص كل حكومة. وذلك مبدأ عام متّفق عليه دولياً.

غير أن تياراً جديداً ظهر في القرن الماضي ينادي بوجوب إضافة عناصر قانونية إلى العناصر الواقعية، **أي بإحلال مراقبة الوجود الشرعي للحكومة محل مراقبة الوجود الفعلي لها**. إن هذا التيار يرمي إلى تزويد الحكومات الأجنبية بسلاح جديد يخوّلها حق مراقبة الشرعية في الأقطار الأخرى، أي حق المطالبة بتطبيق بعض الشروط الداخلية أو اتباع بعض المناهج الخاصة، لمنح الاعتراف. ويطلق على هذا التيّار اسم: **نظرية الشرعية**. والنظرية تطبّق على صعيدين: داخلي (نظرية الشرعية الداخلية)، وخارجي (نظرية الشرعية الدولية).

أولاً ـ نظرية الشرعية الداخلية أو الشرعية الدستورية:

إن المطالبة بهذه الشرعية تعني، في التعامل الدولي وفي مجال الاعتراف بالحكومات، رفض الاعتراف بكل حكومة لا تتوافر فيها الشروط الدستورية، فإذا حدث أن تقلّدت حكومة مقاليد الأمور في دولةٍ ما عن طريق القوة، أي بطريقة غير شرعية وغير دستورية، كان من واجب الحكومات الأجنبية عدم الاعتراف بها إلى أن تسوّي أوضاعها بسرعة وتحوز ثقة الشعب المتمثّل في جمعية تأسيسية أو تشريعية منتخبة بحرّية ونزاهة.

وظهرت ملامح هذه النظرية لأول مرة في مؤتمر ڤيينا للعام ١٨١٥، واتّسمت بكثير من الغموض والمطاطيّة. وكانت تعني، في مفهوم الملوك الذين انتصروا على نابليون واستعادوا عروشهم، وجود حكومات ملكية في أوروبا تخضع لسلطانهم. واعتبروا أن كل حكومة تقوم في القارة نتيجة ثورة أو انقلاب أو تمرّد على أحد الملوك هي حكومة غير شرعية، أو حكومة تفتقر إلى الشرعية الداخلية ويتعيّن حينئذٍ على الحكومات الملكية الأخرى الامتناع عن الاعتراف بها، والتعاون للقضاء عليها.

ولعل موقف الملوك في مؤتمر ڤيينا كان صدىً لتيارٍ ظهر في القارة الأميركية بعد استقلال الولايات المتحدة، ثم امتدَّ إلى دول أميركا اللاتينية التي عرفت منذ القرن التاسع عشر عدداً مذهلاً من الانقلابات[1].

ويمكننا تقديم لمحة سريعة عن ثلاث نظريات ظهرت في العالم الجديد وتركت أثراً في مسلك الدول إزاء مسألة الاعتراف.

---

(١) نذكر، على سبيل المثال، أن بوليفيا شهدت ١٣٧ ثورةً أو انقلاباً خلال ١١٧ سنة (من ١٨٣٩ إلى ١٩٥٦).

١ ـ نظرية الرئيس ويلسون Wilson[1]:

في العام ١٧٩٢، استطاع جفرسون Jefferson (أحد كبار رجال الاستقلال في الولايات المتحدة، والذي أصبح رئيساً لهذه الدولة من العام ١٨٠١ حتى ١٨٠٩) أن يحدّد السياسة الأميركية إزاء الاعتراف بالحكومة، فاعتبر أن على بلاده عدم الاعتراف بأية حكومة لا تنشأ وفقاً لإرادة الأمة.

وعملت حكومة واشنطن بوحي هذه النظرية (ولكن بشكل متقطّع) خلال قرن من الزمان، إلى أن تخلّت عنها في نهاية القرن التاسع عشر عندما راحت تعترف بحكومات ناجمة عن انقلابات، بحجة أنها تتمتّع بسلطة فعليّة وقادرة على الإيفاء بالتزاماتها الدولية.

ومع وصول ويلسون الذي كان أستاذاً للقانون الدستوري إلى البيت الأبيض (١٩١٣ ـ ١٩٢٠) حدث انقلاب في المفهوم والسلوك. ففي العام ١٩١٣، ولدى أدائه قسم اليمين، أكد رسمياً أن الولايات المتحدة لا تتعاطف مطلقاً مع من يحاول الاستيلاء على السلطة بغية خدمة مصالحه الشخصية، وأنها ستبقى إلى جانب من يحرص على البقاء ضمن القوانين الدستورية. وكان ذلك إشارة ضمنية إلى عزم الولايات المتحدة على عدم الاعتراف بأية حكومة في أميركا اللاتينية إلاّ بعد تمكّنها من حيازة الموافقة الشعبية.

وطبّق الرئيس ويلسون بأمانة هذه السياسة إزاء الحكومات الناشئة عن انقلابات أو حركات ثورية في أميركا الوسطى والجنوبية. واستمر العمل بهذه السياسة من بعده حتى العام ١٩٣٠. وابتداءً من هذا العام طرأ تغيير جذري على السياسة الخارجية فراحت واشنطن تعترف

---

(١) Noël - Henry, «La doctrine américaine en matière de reconnaissance des gouvernement étrangers», RGDIP, 1928, p. 201 - 267.

بالحكومات التي تقوم في أميركا اللاتينية على إثر الثورات والانقلابات.

وجرت محاولات بعد ذلك لوضع معيار واضح من شأنه تحديد السياسة الأميركية إزاء مسألة الاعتراف. ولعل ما صرّح به المندوب الأميركي في العام ١٩٦٤، لدى اجتماع وزير الخارجية الأميركية بسفراء بلاده في دول أميركا اللاتينية، يُعبّر عن المضمون الصحيح لتلك السياسة. لقد أوضح أن المصلحة القومية والظروف الخاصة بكل حالة هي التي توجّه سياسة الولايات المتحدة تجاه الحكومات غير الدستورية.

وهذا التصريح يعني عدم خضوع مسألة الاعتراف لأي مبدأ أو معيار سابق ومحدّد، وأن الطريق أصبحت سالكةً أمام الاعترافات المزاجية والمتسرّعة التي تتّسم غالباً بالفوضى وعدم الاتّزان. والأمثلة كثيرة: اعتراف واشنطن، في العام ١٩٦٤، بحكومة البرازيل الانقلابية التي أطاحت الرئيس الشرعي المنتخب بصورة قانونية[١] واعترافها، في العام ١٩٦٦، بحكومة الأرجنتين الانقلابية التي استولت بالقوة على مقاليد الحكم من الرئيس المنتخب[٢]. وتوالت اعترافاتها المماثلة بحكومة البيرو في العام ١٩٦٨[٣]، وحكومة بنما في العام ذاته[٤]، وحكومة الشيلي في العام ١٩٧٣[٥].

وإزاء نظرية ويلسون والتصرفات الأميركية اللاحقة والمناقضة لها

RGDIP, 1964, p. 724. (١)

RGDIP, 1967, p. 149. (٢)

RGDIP, 1969, p. 875. (٣)

RGDIP, 1969, p. 873. (٤)

RGDIP, 1974, p. 772. (٥)

ظهرت نظريتان في أميركا اللاتينية، الأولى قبل الحرب العالمية الأولى، والثانية بعد الحرب العالمية الثانية.

٢ ــ نظرية طوبار Tobar[1]:

ظهرت هذه النظرية في بداية القرن العشرين في أميركا اللاتينية. وقد نادى بها الدكتور طوبار، وزير خارجية الإيكوادور في العام ١٩٠٧. وعُرفت بنظرية طوبار أو نظرية الشرعية الدستورية. وتقوم النظرية على مبدأ وجوب **الامتناع عن الاعتراف بأية حكومة جديدة تقوم نتيجة ثورة أو انقلاب أو استعمال لأساليب القوة ما لم تكتسب هذه الحكومة صفة دستورية بإحرازها تأييد مجلس نواب منتخب بصورة ديموقراطية**. وكان الغرض من النظرية الرغبة في وضع حدٍّ للانقلابات المستمرة المتكرّرة التي ما زالت تعكّر صفو الأمن والاستقرار في العالم الجديد. إلاّ أن هذه النظرية التي تضع شروطاً تتصل باحترام بعض الأشكال الدستورية المعيّنة تجعل من الدول الأجنبية حَكَماً، وتُخوّلها حقّ مراقبة تطبيق هذه الشروط، وتسيء بالتالي إلى مبدأ استقلال الدول وسيادتها ومبدأ عدم التدخل في شؤون الدول الأجنبية.

ولم يكن لنظرية طوبار أيّ أثر قانوني عالمي، فهي لم تطبّق إلاّ في حيّز جغرافي ضيّق (أميركا الوسطى)، وفي نطاق دول معيّنة هي تلك التي وقعت على الاتفاقيتين التاليتين:

ــ اتفاقية واشنطن للعام ١٩٠٧، التي وقّعتها الدول الخمس

(١) J.F. Williams, «La doctrine de la reconnaissance en droit international», RCADI, 1933, II, p. 246 - 253.

الصغرى في أميركا الوسطى (كوستاريكا، وغواتيمالا، وهندوراس، ونيكاراغوا، والسلفادور) لمدة عشر سنوات.

ـ واتفاقية واشنطن للعام ١٩٢٣، التي وقّعتها الدول المذكورة لمدة إحدى عشر سنة.

ولم يُجدّد العمل بالأولى عند انتهاء مدّتها، وزالت الثانية قبل انتهاء مدّتها بسبب انسحاب معظم الأطراف منها.

ولنا تجاه النظرية ملاحظتان: الأولى هي أن تطبيقها بقي محصوراً في نطاق العلاقات بين دول أميركا الوسطى، والثانية هي أنها نظرية أميركية خاصة لا تلزم الدول الأوروبية أو غيرها من دول العالم. والبرهان أن دولاً أوروبية (فرنسا وبريطانيا وبلجيكا) اعترفت، في العام ١٩٣٢، بحكومة السلفادور التي قامت على إثر انقلاب، وأن دولاً في أميركا اللاتينية (نيكاراغوا والسلفادور) اعترفت بحكومة الجنرال فرانكو الإسبانية التي فرضت نفسها بالقوة.

٣ ـ نظرية بيتانكور Bétancourt:

كان صاحب النظرية رئيساً لفنزويلا ما بين الأعوام ١٩٤٥ ـ ١٩٤٨، و١٩٥٩ ـ ١٩٦٤، ومع أن وصوله إلى الرئاسة تمّ بتمرّد عسكري في العام ١٩٤٥، فقد اعترف بمبادىء الأنظمة النابعة من الانقلابات العسكرية التي شهدها بلده.

وفي العام ١٩٦٣، عرض نظريته أمام مجلس منظمة الدول الأميركية، ودعا إلى رفض الاعتراف بالميليشيات التي تغتصب الحكم، وإلى طرد الحكومات، التي لا تنبثق من انتخابات حرة ولا تحترم حقوق الإنسان، من الأسرة الدولية.

وفي العام ١٩٦٥، عُقد مؤتمر أميركي في نطاق المنظمة المذكورة تبنّى قراراً يوصي الحكومات الأميركية، ريثما تُعقد اتفاقية في هذا الصدد، بالتشاور السريع في حال تشكيل حكومات على إثر انقلاب.

ولم تلق النظرية أي نجاح أو تطبيق. صحيح أن فنزويلا طبّقتها بضع سنوات (لا سيما خلال عهد بيتانكور)، إلاَّ أنها سرعان ما تخلّت عنها عند وصول الرئيس ليوني Léonic إلى الحكم في العام ١٩٦٤.

ثانياً ـ نظرية الشرعية الدولية:

إن المطالبة بالشرعية الدولية تقضي بألاَّ يكون قيام الحكومة أو ظهور الدولة الجديدة مخالفاً للقانون الدولي أو نتيجةً لخرق التزامات دولية عامة أو خاصة. وتُعرف هذه القاعدة بنظرية ستيمسون Stimson الذي كان وزير خارجية الولايات المتحدة في العام ١٩٣٢. وكان الوزير قد عرض نظريته في رسالة وجّهها إلى الصين واليابان، على إثر تدخل اليابان في الصين واحتلال مقاطعة منشوريا في ١٨/٣/١٩٣١، وإنشاء دولة فيها (منشوكو)، وذكّر الدولتين بالتعهدات التي تضمَّنها ميثاق باريس للعام ١٩٢٨، والتي تقضي بامتناع الدول الموقعة عن اللجوء إلى الحرب كأداة للسياسة القومية. ولهذا فالولايات المتحدة ترفض الاعتراف بدولة منشوكو. وفي ٢٤/٢/١٩٣٣ أصدرت جمعية عصبة الأمم قراراً يؤيّد النظرية الأميركية ويقضي برفض الاعتراف بهذه الدولة الجديدة التي نشأت بصورة مخالفة للمبادىء الدولية. وقد أدى ذلك إلى انسحاب اليابان من عصبة الأمم في ٢٧/٣/١٩٣٣.

ولاقت نظرية ستيمسون بعض النجاح فطُبّقت، ابتداءً من العام ١٩٣٢، على عدة حالات في القارة الأميركية، وفي المحيط الإفريقي (بمناسبة احتلال الحبشة)، وفي النطاق الأوروبي (بمناسبة الاعتداءات النازية، ثم بمناسبة ضمّ الاتحاد السوفياتي لدول البلطيق).

ومع ذلك فليس في وسعنا أن نُلحق النظرية بالقانون الدولي العام ونعتبرها قاعدة إلزامية من قواعده، فقوتها أو قيمتها مرتبطة بمدى الموافقة عليها والعمل بها. وقد بقي نطاق تطبيقها محصوراً بعدد قليل من المعاهدات الدولية التي نصَّت عليها وألزمت الدول الموقعة باحترامها والتقيّد بها.

* * *

ولعلّ أقرب النظريات إلى المنطق والواقع والصواب هي تلك التي ترى **أن الحكومة يجب أن تحظى بالاعتراف عندما تُثبت أنها تمارس، بصورة إيجابية، سلطتها على الإقليم وتقوم فعلاً بجميع الأعباء التي تُلقى عادةً على عاتق الدولة في الداخل والخارج.**

وبعبارة أخرى: إن الحكومات الأجنبية تجد نفسها مضطرّة إلى الاعتراف بالحكومة الجديدة إذا وجدت أن هذه الحكومة قادرة، على الصعيد الداخلي، على إصدار قرارات يقبلها السكان وينفّذونها، وقادرة، على الصعيد الخارجي، على الوفاء بالتزاماتها وتعهّداتها الدولية. وبالاستناد إلى هذه الفكرة تعترف الحكومات عادةً بالأنظمة الحكومية الجديدة. ومن هذه الفكرة استوحت بريطانيا وسويسرا وفرنسا وغيرها من الدول اعترافها بحكومة الصين الشعبية. وإذا كانت الولايات المتحدة قد بقيت، حتى العام ١٩٧١، مصرّة على عدم

الاعتراف بها فإن إصرارها كان يُفسّر باعتبارات سياسية ضيّقة وبعيدة كل البعد عن المنطق السليم.

وكانت الدول الغربية قد وقفت الموقف ذاته من حكومة الثورة في موسكو. ورفضت، بعد الحرب العالمية الأخيرة، الاعتراف بالحكومات الجديدة التي تكوّنت في شرق أوروبا بحجة أن هذه الحكومات لم تقم حسب مشيئة أغلبية السكان، وأنها فُرضت على البلاد بمساعدة دولة أجنبية، وأن قيامها يتنافى والمبادىء الدولية.

والواقع أن الحزازات والخصومات السياسية هي التي أملت على الدول الغربية هذا الموقف الذي لا يستند إلى أي مبرّر قانوني أو واقعي، فللدولة مطلق الحرّية في اعتناق نظام الحكم الذي يلائمها، كما أن لها كامل الحرّية في تغيير النظام واستبداله بنظام آخر. وليس للدول الأجنبية، في الحالتين، أي حق في الاعتراض أو التدخل. بل إنه ليس للدولة التي تُزمع الاعتراف بحكومة جديدة أن تبحث في كيفية وصولها إلى الحكم وفي صحة الشكل السياسي الذي تُطبّقه. إن كل ما تستطيع أن تفعله، إذا لم يَرُق لها نظام الحكومة أو وضعها، هو أن تمتنع عن الاعتراف بها أو تؤجل صدور الاعتراف، ولا سيّما إذا اتّضح لها أن هذه الحكومة:

ـ قد تقلّدت السلطة عن طريق العنف والإرهاب.

ـ أو فُرضت على الدولة فرضاً من طرف دولة أو دول أجنبية.

ـ أو قامت على مبادىء تتعارض والأخلاق أو المبادىء أو القواعد الدولية.

ـ أو ظهرت عاجزةً عن احترام التزاماتها الدولية وفرض هيبتها على البلاد.

وعندما استقرّت الأمور في أوروبا بعد الحرب تراجعت الدول الغربية عن موقفها السابق واعترفت بمعظم حكومات الديموقراطيات الشعبية. والحديث عن الحكومات وتبدّلها بصورة فعلية وشرعية يُثبت لنا أن الدولة معرّضة منذ نشأتها لتغيّرات كثيرة، فما هي هذه التغيّرات، وهل تترك أثراً في المركز القانوني والمادي للدولة؟

الفصل الثاني

حقوق الدول وواجباتها

للدول حقوق وعليها واجبات. وقد اهتمّت فئات من الفقهاء والهيئات العلمية والمنظمات الدولية بتحديد هذه الحقوق والواجبات. وبعد الحرب العالمية الثانية رغبت الأمم المتحدة في تدوين هذه الحقوق والواجبات في وثيقة دولية رسمية، فعهدت الجمعية العامة، في العام ١٩٤٧، إلى لجنة القانون الدولي بوضع مشروع إعلان لحقوق الدول وواجباتها. وأعدّت اللجنة المشروع وعرضته على الجمعية العامة، فقرّرت هذه إحالته إلى كلٍّ من الدول الأعضاء لإبداء آرائها وملاحظاتها قبل أول تموز (يوليو) ١٩٥٠. وكان مشروع الإعلان يتكوّن من ديباجة و/ ١٤/ مادة. ولم تتقدَّم معظم الدول بملاحظاتها في الموعد المضروب. وتبيّن أن هذه الدول لا تميل، في الوقت الحاضر، إلى بتّ مسألة تدوين حقوق الدول وواجباتها لأسباب عدّة. واضطرَّت الجمعية العامة إلى إرجاء النظر في المسألة إلى وقت لاحق.

ومن اطلاعنا على القواعد القانونية والمبادىء الأساسية التي تتّبعها الدول في علاقاتها المتبادلة نستطيع أن نكوّن فكرةً عامّةً عن حقوق الدول وواجباتها. فالدولة تتمتّع بحقوق أساسية طبيعيّة تثبت لها بحكم وجودها ذاته، وتتمتّع كذلك بحقوق ثانوية تكتسبها عن

طريق العرف والاتفاق. ولن نهتم هنا إلاّ بالحقوق الأساسية. وبما أن كل حقٍّ يقابله واجب فإن تمتّع الدولة بحقوقها يقتضي التزامها احترامَ ما لغيرها من حقوق. وهذا الالتزام يُعرف بواجبات الدولة. والدولة التي تُخلّ بواجباتها القانونية تتحمّل مسؤوليةً دولية. وسندرس الحقوق والواجبات في قسمين.

القسم الأول: الحقوق الأساسية للدولة

للدولة حق البقاء وحقوق أخرى هي في الواقع نتيجة حتمية لهذا الحق. وأشهرها ثلاثة: حق الحرية والاستقلال، وحق المساواة، وحق الاحترام المتبادل. ويُقرّ القانون الدولي هذه الحقوق، مع اشتراطه عدمَ الإضرار، عند استعمالها، بحقوق الدول الأخرى.

أولاً ـ حق البقاء:

هذا الحق يعني أن للدولة مطلق الصلاحية في المحافظة على وجودها واتخاذ جميع التدابير اللازمة لدفع كلّ خطرٍ داخلي أو خارجي يهدّد كيانها. ففي داخل إقليمها تستطيع الدولة أن تقوم بكل عمل تراه كفيلاً بالمحافظة على كيانها ومساعدتها على الرقيّ والتقدّم، كتحديد الهجرة، ومكافحة المرض، ونشر الثقافة، وتحسين أحوال العمال، وقمع الثورات، والدفاع عن نظامها السياسي والدستوري، ومنع الأجانب الخطرين من دخول بلادها. وفي سبيل حماية نفسها من الاعتداءات الخارجية تستطيع أن تُجنّد شبابها، وتُعدّ العدة عسكرياً للذود عن حياضها، وتعقد محالفات دفاعية مع الدول الصديقة، وتشترك في منظمات عالمية أو إقليمية...

ولحق البقاء مظاهر تتجلّى في الأسئلة الأربعة التالية:

السؤال الأول: هل تملك الدولة حق الدفاع المشروع عن النفس لرد أي اعتداء يقع عليها؟ إن الميثاق الأممي، في المادة /٥١/، يعتبر ذلك حقاً طبيعياً للدول. ولكن هذا الحق لا يثبت للدول إلاّ إذا كان هناك اعتداء واقع غير مشروع لا يمكن دفعه إلاّ باستعمال القوة. فالدولة لا يحق لها، مثلاً، أن تهاجم دولة أخرى بحجة الدفاع عن نفسها لأن هذه الدولة بلغت في تسلّحها حدّاً يُخشى منه مهاجمتها لها. إن الدولة الأولى تستطيع، في هذه الحالة، أن تحتاط وتتخذ الإجراءات اللازمة لردّ العدوان حين وقوعه. والأمثلة التي تُضرب على استخدام حق الدفاع المشروع بصورة غير مشروعة ولتغطية أعمال عدوانية موقفُ ألمانيا النازية من الاتحاد السوفياتي في الحرب العالمية الثانية، فقد هاجمت ألمانيا في حزيران (يونيو) ١٩٤١ الاتحاد السوفياتي وزعمت، لتبرير هجومها، أن الدولة الأخيرة كانت تستعد للاعتداء عليها وأن هجومها لم يكن إلاّ بحكم الدفاع المشروع عن النفس. وهذا ما فعلته إسرائيل في حروبها ضد الدول العربية. وهذا ما أقدمت عليه الولايات المتحدة عندما خاضت ضد دول عديدة حروباً سمّتها «إستباقية أو إجهاضية»، بدعوى أن هذه الدول تنوي الاعتداء عليها، أو تأوي منظمات إرهابية وتدرّب أعضاءها بغرض تدمير المصالح الأميركية. ونشير إلى أن مجلس الأمن، بمقتضى المادة /٥١/ من الميثاق الأممي، يتمتّع، في حالات الاعتداء على الدول، بصلاحيات واسعة لحفظ السلم والأمن الدوليين[١].

---

(١) راجع ما أوردناه في كتابنا: **التنظيم الدولي**، حول هذا الموضوع.

السؤال الثاني: هل تملك الدولة حق منع التوسّع العدواني؟ أي هل يحق لها أن تتدخّل بالقوة لتمنع دولة أخرى من التوسّع على حساب جيرانها الضعفاء؟ إن الفقهاء الألمان والطليان، في القرن التاسع عشر، قالوا بعدم جواز التدخل ليسمحوا للدولتين الألمانية والإيطالية بتحقيق الوحدة وضمّ الأجزاء المبعثرة من بلادهما دون أن تتدخل الدول الأوروبية لحماية هذه الأجزاء. ونظريتهم هذه خطرة لأنها تؤدّي إلى تبرير اعتداء الدول الكبرى على الصغرى. والرأي السائد هو السماح للدول بالتدخل ضد الدولة التي تهدّد سلامة غيرها وتطمع في الاستيلاء على أراضيه أو على جزءٍ منها. والدول الأوروبية استندت في الماضي إلى فكرة التوازن الدولي وسارت على هذا النحو. ومعظم الدول تؤيّد اليوم هذا الاتجاه.

السؤال الثالث: هل تملك الدولة حق المطالبة بالمجال الحيوي؟ إن نظرية المجال الحيوي ابتدعها الفقهاء الألمان ليجدوا مبرّرات مقبولة لسياسة بلدهم التوسعية الرامية إلى ابتلاع الجيران أو انتزاع جزءٍ من أقاليمهم. ومؤدّى النظرية أن هناك دولاً تملك كل المؤهلات والإمكانات لكي تتقدّم اجتماعياً واقتصادياً وتُسهم في تقدّم البشرية، إلاّ أن وضعها الجغرافي يمنعها من التقدُّم والانطلاق لأنها محصورة في نطاق إقليمي ضيّق أو فقير، ومقيّد ببعض الروابط القانونية، ومحاط ببعض الدول المتاخمة التي تتحكّم في حرية علاقاتها الخارجية واتصالها بالدول الأخرى وحصولها على المواد الأولية اللازمة لسد حاجات مصانعها وتصدير إنتاجها. وهذه القيود المفروضة عليها والتي تُهدّد وجودها واقتصادها بالخسران هي مبرّرٌ لها كي تستعمل جميع الوسائل للتخلّص من حالة الحصار وإيجاد مجالٍ حيوي لها يتلاءم مع قوّتها السياسية ونشاطها الاقتصادي.

وتبدو هذه النظرية منطقيةً لأول وهلة، لأنه ليس من الإنصاف أن تقف دولةٌ حجرَ عثرةٍ في سبيل تقدُّم دولة أخرى. غير أن التسليم بالنظرية يقود غالباً إلى السماح للدول الكبرى بانتهاك حرمة الدول الصغرى بحجة البحث عن المجال الحيوي. وهذا ما فعلته دول المحور قبل الحرب العالمية الأخيرة، وفي أثنائها، متذرّعةً بضيق أقاليمها وحاجة سكّانها ومصانعها إلى أراضٍ غنيّةٍ بالمواد. وأدّت هذه السياسة إلى الحرب. وكان يمكن تفاديها عن طريق تعاون اقتصادي واسع النطاق بين مختلف أقطار العالم.

فأحسن حلٍّ لمسألة المجال الحيوي يكمن، إذن، في اتفاق دول العالم على استغلال مواردها الطبيعيّة وتبادل منتجاتها بإبرام معاهدات اقتصادية وتجارية وتأسيس أسواق مشتركة.

ولا بد لنا هنا من الإشارة إلى عقيدة «**القدر المتجلّي**» التي سادت في الولايات المتحدة، منذ قيام الدولة. وهذا المصطلح يعبّر عن ثقة مطلقة بالنفس وإيمان راسخ بالحقوق التي أقرّها القدر للدولة الأميركية. ومفاد هذه العقيدة السياسية أن العالم كله مجاهل، وأن قدر الولايات المتحدة أن تتملّك منه ما تشاء من أرض، لأن ذلك هو حقها الطبيعي، ولأن الإله هو الذي أورثها هذه الأرض وجعلها كائناً حياً لا يتوقف عن النمو. ففي العام ١٩٤٧، نشر الباحث الأميركي W.W. Watkin Davis مقالاً قال فيه: «إن الولايات المتحدة خاضت الحربين العالميتين لكي تحول دون وقوع مجالها الحيوي الذي يمتدّ من القطب شمالاً إلى المتوسط جنوباً فشواطىء الصين شرقاً تحت هيمنة غيرها، لأن من يُهيمن على هذا المجال الحيوي يهيمن على العالم. لقد شعرت أميركا أن أمنها أصبح مهدداً عندما حاولت ألمانيا

السيطرة على الجزء الغربي من هذا المجال الحيوي بينما حاولت اليابان السيطرة على جزئه الآخر»[1].

وإذا كانت نظرية المجال الحيوي تقترن عادةً بالسياسة التوسّعية التي مارستها ألمانيا في الماضي، فإن هذه النظرية ليست، في الواقع، إلاّ الترجمة الألمانية لعقيدة (القدر المتجلّي) الأميركية. وعلى الرغم من اختلاف البيئتين الألمانية والأميركية فإن النظريتين وجهان لعملة واحدة ينطلقان من فكرة الاختيار الإلهي والتفوّق العرقي والثقافي والأخلاقي. فغالبية الباحثين الألمان (أو الأميركيين) تحدثت عن وجود علاقة وطيدة بين فكرة (المجال الحيوي أو القدر المتجلّي) وتفوق الشعب (الألماني أو الأميركي) وألمعيّته، وهذا ما برّر التوسّع في كل المجالات، وبأيّ ثمن، ولو كان ذلك على حساب حق الشعوب الأخرى في الوجود والسيادة على أرضها.

ورغم التباين في أساليب التطبيق فإن المصطلحيْن (القدر المتجلّي) الأميركي و(المجال الحيوي) الألماني توأمان وُلدا من رحم واحدة، لا يفرّق بينهما إلاّ التنافس على احتكار «الاختيار الإلهي». فقد اعتمد كلاهما فكرةَ الحاجة الحيوية لنماء الدولة وبرَّر عمليات الغزو والتوسّع بنظرية البقاء للأقوى.

وفكرة التفوّق أوجدت لدى الطرفين شعوراً بأن توسعهما حتمي بسبب هذا التفوق، وبأن هذا التوسع واجب أخلاقي تُمليه مصلحة الإنسانية وضرورة تهميش (أو إلغاء) الأعراق المنحطّة. وهذا ما أدّى لاحقاً إلى اعتقادهما بحقهما في التوسع اللانهائي من أجل قيادة

---

(١) راجع مقاله: Geopolitics and U.S.، المنشور في مجلة Contemporary Review، عدد آب (أغسطس) ١٩٤٧.

العالم لخير العالم. وعلى هذا الأساس منح كلّ منهما نفسه حقّ السيطرة والقيادة، وحقّ قمع كل مقاومة أو تمرّد أو استعلاء بممارسة الإبادات الجماعية واستخدام الأسلحة الفتّاكة[1].

وتجلّى اعتناق عقيدة الاختيار الإلٰهي أو القدر المتجلّي في تصرفات القادة الأميركيين والصفات السماوية التي أُغدقت عليهم. فالرئيس الأميركي جورج بوش الابن مقتنع بأن القوّة الإلٰهية اختارته ليكون المهدي المنتظر، يحارب الشر والفساد، ويستأصل جذور المخرِّبين والإرهابيين، وينشر مبادىء الديموقراطية والعدالة والمساواة في بقاع الأرض. ورئيس هيئة الأركان الأميركي، الجنرال بيتر بايس، يُضفي على وزير الحربية الأميركي، دونالد رامسفيلد، صفة سماوية عندما يؤكّد أن الوزير «يتحرك بإيحاءٍ من الله، ويدير الأمور بالطريقة التي يقول له الله إنها الأفضل لبلادنا»[2].

السؤال الرابع: هل باستطاعة الدولة أن تتسلّح بما سُمّي (حق الضرورة) لتُقْدِم على خرق الالتزامات الدولية، أو الاعتداء على دولة بريئة، أو الإضرار بالدول الأخرى، بدعوى الدفاع عن نفسها أو المحافظة على كيانها ومصالحها أو حماية حقها في البقاء؟ إن الفقهاء الألمان، هنا أيضاً، هم الذين احتضنوا نظرية الضرورة ودافعوا عنها، وإن لم تكن هذه النظرية جديدة مستحدثة. فبروسيا وروسيا والنمسا، عند اقتسامها بولونيا، استندت إليها، أو تسترّت بها، لتبرير خرقها القواعد الدولية. وهذا ما فعلته إنجلترا، في العام ١٨٠١، لتبرّر نسفها الأسطول الدانمركي في مرفأ كوبنهاغن. وبالاعتماد على

(١) لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع كتاب منير العكش: **أميركا والإبادات الجماعية**. منشورات رياض الريس. بيروت ٢٠٠٢. ص ١٤٢ ـ ١٤٤.

(٢) راجع الخبر وتعليق سحر بعاصيري عليه، في **النهار**، في ٢١/١٠/٢٠٠٦.

النظرية ذاتها خرق الألمان، في الحرب العالمية الأولى، حياد بلجيكا واللوكسمبورغ واحتلُّوا البلدين زاعمين أن سلامة ألمانيا كانت تحتِّم القيام بهذا العمل. وأثاروا الحجة ذاتها في الحرب العالمية الثانية عند اجتياحهم العسكري للدانمارك والنروج وهولندا وبلجيكا التي لم تكن طرفاً في الحرب ولم يصدر عنها أي تصرُّف مخالف لقواعد الحياد.

ومعظم الفقهاء يستنكرون حق الضرورة ويعارضونه لأسباب عدة، منها:

أ ـ إن القول بوجود هذا الحق يعني هدم القواعد الدولية، لأن الدول تستطيع عندئذٍ الاعتماد على هذا السبب ذي المظهر القانوني لخرق هذه القواعد وتبرير عدوانها.

ب ـ ليس لهذا الحق المزعوم حدودٌ يقف عندها أو ضابطٌ يُعيّن مداه ومفهومه. إن تقديره أمرٌ كيفي لا يخضع لقاعدة معيّنة، بل يخضع للاعتبارات التي تحاول بها الدول المعتدية تبرير جرائمها ومخالفاتها.

ج ـ إن نظرية الضرورة إقرار بتفوُّق القوة على الحق، وهذا ما يتعارض مع القواعد الدولية التي تعتبر أن حق البقاء واحد لجميع الدول على حدٍّ سواء وليس لأقواها.

ثانياً ـ حق الحرية والاستقلال:

حق الحرية والاستقلال هو حق الدولة في ممارسة سيادتها واستقلالها وتصريف شؤونها الداخلية والخارجية بحرّية كاملة وبمحض اختيارها، أي دون أن تخضع في ذلك لإرادة الدول

الأخرى ودون أن تتأثّر بتوجيهات أية دولة مهما يكن السبب. فالحرية في اتخاذ القرارات التي تتلاءم والمصلحة العليا للبلاد هي المظهر الإيجابي لاستقلال الدولة. وكثيراً ما يُعبّر عن المركز السياسي للدولة التي تتمتّع بالحرية الكاملة في ممارسة سيادتها الداخلية والخارجية بكلمة: الاستقلال.

إلاَّ أنه لا ينبغي للدولة التي تتمتّع بهذا الحق أن تتصرَّف به وفقاً لإرادتها ورغباتها وحدها، بل يجب أن تتقيّد باحترام ما لغيرها من الدول من حريات وحقوق. إن هناك حدوداً يتعيّن على الدولة أن تلتزمها في ممارسة سيادتها واستقلالها. وهذه الحدود هي قواعد القانون الدولي العام والالتزامات التي ارتبطت بها الدولة تجاه الدول الأخرى. والتزام الدولة احترامَ هذه الحدود لا ينتقص من حقها في الحرية والاستقلال، لأن هذا الالتزام شيء عام تعمل به جميع الدول، ولأنه وُضع لمصلحة المجتمع البشري عامة، ولأن الإخلال به يؤدِّي إلى الفوضى وتضارب المصالح.

ثالثاً ـ حق المساواة:

حق المساواة هو نتيجة لسيادة الدولة واستقلالها. ويُقصد به المساواة أمام القانون الدولي العام، أي تمتّع الدولة بنفس الحقوق والواجبات التي لغيرها من الدول. وتعتبر هذه المساواة القانونية حقاً ثابتاً لجميع الدول. وقد أيّد وجودَ هذا الحق عددٌ كبيرٌ من المواثيق الدولية، فاتفاقية مونتفيديو الخاصة بحقوق الدول وواجباتها، والمبرمة بين الدول الأميركية في العام ١٩٣٣، تنصّ على أن «الدول متساوية قانوناً، فهي تتمتّع بنفس الحقوق ونفس الأهلية لممارسة هذه الحقوق. ولا تستند هذه الحقوق بالنسبة إلى كلّ منها إلى مقدرتها على

استعمالها، وإنّما تستند إلى مجرّد وجودها كشخص من أشخاص القانون الدولي». وأقرّ مجلس عصبة الأمم المساواة عندما أعلن في العام ١٩٢٥ أنه يعتبر هذا المبدأ «كمبدأ من المبادىء الأساسية التي تقوم عليها عصبة الأمم». وجاء ميثاق الأمم المتحدة يؤيّد المبدأ وينص على أن المنظمة العالمية الجديدة «تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها».

وما هي النتائج التي تترتّب على وجود المساواة القانونية بين الدول؟ إنها تتلخّص بما يلي:

١ ـ ليس لدولة أن تُملي إرادتها على دولة أخرى.

٢ ـ لكل دولة حق التصويت في المؤتمرات الدولية التي تشترك فيها. وليس لها غير صوت واحد مهما يعظم نفوذها. ولا تكون القرارات ملزمة إلاّ إذا وافقت عليها الدول المشتركة في المؤتمر. وإذا جرى الاتفاق على أن تُؤخذ القرارات بالإجماع فإن إحجام دولة ما عن التصويت على قرارٍ ما يؤدّي إلى استحالة صدوره. وإن كان يُكتفى، أحياناً في بعض المنظمات الدولية، بالأغلبية لإصدار القرارات، فليس ذلك إلاّ نتيجة اتفاقٍ إجماعي سابقٍ بين الدول الأعضاء.

٣ ـ لكل دولة أن تستعمل لغتها الخاصة في المؤتمرات والعقود الدولية. غير أن صعوبة تطبيق هذه القاعدة في جميع الحالات أدّت، في الماضي، إلى استعمال لغة واحدة معيّنة، فكانت اللاتينية حتى بداية القرن الثامن عشر لغة التخاطب والتعامل بين الدول، ثم حلّت محلها الفرنسية حتى مؤتمر الصلح للعام ١٩١٩ حيث استطاعت الإنجليزية أن تصبح مع الفرنسية لغة التعامل الدولي. وبعد الحرب

العالمية الثانية تغيّر الوضع فلم تعد هاتان اللغتان تستأثران بالعلاقات الدولية، بل شاركتهما لغات أخرى حتى أصبحت اللغات الرسمية في الأمم المتحدة خمساً.

٤ ـ لكل دولة الحق في أن يُذكر اسمها في المؤتمرات والمعاهدات الدولية إلى جانب (لا بعد) أسماء الدول الأخرى. ونظراً لاستحالة تطبيق هذه القاعدة، وخصوصاً إذا كان عدد الدول الأعضاء كبيراً، فقد اتّبعت عدة طرق كان آخرها وأحسنها تلك التي تذكر أسماء الدول حسب ترتيب الأحرف الأبجدية.

٥ ـ ليس لدولةٍ أن تدّعي لنفسها حقَّ الصدارة على غيرها في المؤتمرات الدولية والحفلات الرسمية. وكانت مسألة الصدارة سبباً في كثير من المشاكل بين الدول. ولم تتوصّل الدول حتى الآن إلى وضع قواعد نهائية في شأنها. غير أن العرف جرى مؤخراً على أن تتقدَّم الدول ذات المراسم التقليدية العريقة (وتسمَّى: المراسم الملكية، دون أن تقتصر على الأنظمة الملكية) على غيرها من الدول، وعلى أن يعامل البابا معاملة تلك الدول، وعلى أن يكون ترتيب المبعوثين الدبلوماسيين في الحفلات الرسمية وفقاً لدرجاتهم، أو حسب أقدميتهم (في حالة تساويهم في الدرجة).

٦ ـ ليس لدولةٍ أن تخضع في تصرّفاتها لقضاء دولة أجنبية إلاّ في بعض الحالات الاستثنائية، مثل: قبول الدولة اختصاص القضاء الأجنبي صراحةً، أو إذا كان لها أموال عقارية في إقليم أجنبي، أو إذا قامت بأعمال ذات صفة تجارية في دولة أخرى.

ولكن هذه المساواة الدبلوماسية القانونية التي تتمتّع بها الدول المستقلة تبدو غالباً مخالفةً للواقع الملموس. ويكفينا أن نشير إلى

تكوين مجلس الأمن وكيفية التصويت فيه حتى نتأكّد من وجود تفاوت فاضح بين الدول الأعضاء. ثم إن الناس ما زالوا يميّزون، عند حديثهم عن الدول، بين الدول الكبرى والدول الصغرى، أو بين الدول الراقية المتقدّمة والدول المتخلّفة المتأخّرة. ودراسة هذه الظاهرة أمر جدير بالاهتمام. وينبغي لنا أن نلاحظ، قبل كل شيء، أن المجتمع الدولي يميل في الوقت الراهن إلى التفتّت والانقسام. فظواهر الاتحاد والوحدة بين بعض الدول لا تُقاس بظواهر التفتّت التي نزلت بالأمبراطوريات الاستعمارية وأدّت إلى ظهور دول جديدة على مسرح الكون. ونظرة بسيطة إلى الدول المشتركة في المؤتمرات الدولية ما بين العام ١٨١٥ والعام ١٩٤٥ تُنبئنا بأن عددها قد ازداد بصورة غريبة. ولو قارنّا بين عدد الدول المؤسّسة لهيئة الأمم المتحدة وعدد الدول المنخرطة حالياً فيها لوجدنا أن عددها قد تضاعف كثيراً، فقفز من ٥١ دولة إلى ١٩٢ في العام ٢٠٠٦ (وآخرها دولة الجبل الأسود التي انفصلت عن صربيا).

وعندما نبحث عن مفهوم «الدولة الكبرى» و«الدولة الصغرى»، أو عن المعيار الصحيح الذي يجب أن يُستخدم للتمييز بينهما، لا نجد إلاّ مفهوماً أو معياراً خاطئاً كانت تفرضه الدول القوية ولا يزال حتى الآن يلقى، مع الأسف، قبولاً وترحيباً لدى الرأي العام العالمي. إنه معيار القوة المادية. فالدولة الكبرى هي التي كانت أقوى الدول عدةً وعتاداً. وهي اليوم تلك التي تملك أحدث الأسلحة وأشدّها فتكاً.

ولكن حينما نتأمّل الأمر ملياً ونضع مصلحة الإنسانية فوق كل مصلحة نلاحظ أن هناك دولاً صغيرة تقوم في الحقل الدولي بدور مهمّ فتؤدّي للإنسانية خدمات كبرى وتتفوّق، من هذه الناحية، على الدول العسكرية العظمى. **ولهذا فنحن نرى أن معيار القوة المادّية**

يجب أن يزول ليحل محله معيار الحضارة والرفاهية والتعاون الدولي، فتصبح الدولة الكبرى هي تلك التي توفّر لمواطنيها أكبر قسط من السعادة والثقافة والحرية والأخلاق، وتسعى أكثر من غيرها لرفع مستوى المعيشة والفكر في إقليمها، وتسبق غيرها في مضمار نشر الأفكار الإنسانية والمبادىء السليمة والروح التعاونية[1].

رابعاً ـ حق الاحترام المتبادل:

إن حق المساواة ذاته يقضي بالتزام الدول حقَّ الاحترام المتبادل. وهذا الحق يتمثل في أمور عديدة، نذكر منها:

١ ـ احترام الكيان المادي للدولة، أي احترام حدودها الإقليمية، وعدم الاعتداء عليها، والامتناع عن عرقلة مشاريعها وقفل الأسواق في وجهها وفرض رسوم جمركية فادحة لا مبرّر لها على منتجاتها.

٢ ـ احترام المركز السياسي للدولة، أي احترام أنظمتها السياسية والاجتماعية وعقائدها الدينيّة، وعدم تحريض رعاياها على سلطاتها الشرعية، والامتناع عن نشر الدعاية ضد نظامها أو حكومتها، وعدم القيام بأعمال الجاسوسية في إقليمها.

٣ ـ مراعاة كرامة الدولة وهيبتها، أي احترام مبعوثيها وممثليها

(١) جرى في العام ٢٠٠٦ مسحٌ قامت به مجموعة من الباحثين لترتيب مكانة الدول وفقاً لمدى سعادة سكانها. وأطلقت على المسح اسم «قائمة الكوكب السعيد». وتبيّن أن سكان جزيرة (فانواتو) الصغيرة في جنوب المحيط الهادي، والبالغ عددهم نحو ٢٠٠ ألف نسمة، هم أكثر البشر سعادة على وجه الأرض. وكان الهدف من المسح إظهار أن رفاهية الفرد لا ترتبط بالضرورة بمستوى غنى الدولة، ولا بمدى الاستهلاك البشري ونوعيته. وقد احتلّت دول أميركا اللاتينية المراكز العشرة الأولى، برغم تواضع اقتصادها. وجاءت ألمانيا في المرتبة ٨١، واليابان ٩٥، وبريطانيا ١٠٨، وفرنسا ١٢٩، والولايات المتحدة ١٥٠، وروسيا ١٧٢. (راجع **السفير**، في ١٧/٧/٢٠٠٦).

واحترام اسمها وعلمها وشاراتها الرسمية وألقاب رؤسائها. وكانت مسألة التحية البحرية تعتبر في الماضي من الأمور المتعلقة بهيبة الدولة، وخصوصاً بالنسبة إلى الدول التي كانت تدّعي السيادة على البحار. وقد نشبت منازعات كثيرة بسبب هذه التحية لأن هذه الدول كانت تطالب غيرها بوجوب المبادرة إلى تحيتها في البحار. وفي العام ١٦٧٢ قامت الحرب بين بريطانيا وهولندا لأن الأسطول الهولندي لم يبدأ بالتحية لباخرة كانت تُقلّ شارل الثاني، ملك بريطانيا، عند شواطىء زيلندا. إلاّ أن التحية البحرية أصبحت اليوم من المجاملات الدولية التي لا تُلزم بواخر الدول بدءَ التحية، وإن كان العرف قد جرى على تبادل التحية في البحار وعلى مراعاة بعض التقاليد.

القسم الثاني: واجبات الدولة

لكل حقٍّ واجبٌ يُقابله، فتمتّع الدولة بحقوقها يقتضي التزامها احترامَ حقوق غيرها، أي قيامها بالواجبات التي تتطلّبها الحقوق المماثلة لغيرها من الدول. وهذا التلازم بين الحقوق والواجبات في العلاقات الدولية يسمّى عادة: **الواجبات القانونية**. ولكن هنالك فئة من الواجبات لا تقابلها حقوق ثابتة يفرضها قانونٌ واجبُ الاتّباع. وهي تسمى: **الواجبات الأدبية**. والفرق الأساسي بين الفئتين يكمن في أن للواجبات القانونية صفة إلزامية لا تملكها الواجبات الأدبية القائمة على فكرة العدالة والإنصاف والمجاملة والإنسانية.

والحقيقة أن الحد الفاصل غامض أحياناً بين الفئتين. وكثيراً ما تنتقل بعض الواجبات من فئة إلى أخرى بتأثير العرف أو العادة أو الاتفاق. ومن أهم **الواجبات الأدبية**:

ـ معاونة الدول التي تُصاب بكارثة طبيعية.

ـ مساعدة الدول التي تتعرّض لأزمة اقتصادية.

ـ التكاتف ضد الإجرام بتيسير تبادل المجرمين الهاربين.

ـ إسعاف السفن والطائرات التي تتعرّض لزوبعة أو إعصار أو عطل فنّي.

ـ مراعاة مبادىء الأخلاق في المعاملات الدولية.

أما **الواجبات القانونية** فكثيرة يمكن إجمالها بأربعة أمور:

١ ـ واجب تسوية المنازعات الدولية سلمياً.

٢ ـ واجب تقديم المساعدة للأمم المتحدة لتحقيق الأمن الجماعي.

٣ ـ واجب عدم التدخل في شؤون الغير.

٤ ـ واجب احترام حقوق الإنسان.

* * *

أولاً ـ واجب تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية:

سنعالج هذا الموضوع في الجزء الرابع من المحاضرات. ولهذا سنكتفي بإيراد كلمة عجلى حول هذا الواجب.

إن الفقرة الثالثة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة تنصّ على أن أعضاء المنظمة يفضّون المنازعات التي تنشأ بينهم بالوسائل السلمية، على نحو لا يكون فيه السلم والأمن الدوليان، وكذلك العدل، عرضةً للخطر.

وكان مؤتمر لاهاي الأول للعام ١٨٩٩ قد قام بمحاولات جدّية

لإقناع الدول باللجوء إلى الطرق السلمية، كالمفاوضة والوساطة والمساعي الحميدة والتحكيم. بل إنه تمكّن من وضع مشروع لإنشاء محكمة دائمة للتحكيم الدولي تتولّى فضّ المنازعات والخلافات بين الدول. وأكّد مؤتمر لاهاي الثاني للعام ١٩٠٧ المبادىء ذاتها، وترك للمؤتمر الثاني (الذي كان من المفروض التئامه في العام ١٩١٥) أمر تقنينها وتدوينها في اتفاقيات دولية. ولكن الحرب العالمية الأولى التي اندلعت في العام ١٩١٤ قضت على هذه الآمال.

وحاولت عصبة الأمم إنعاش هذه الآمال من جديد والسعي لحظر استعمال القوة واللجوء إلى الحرب، فلم تُوفّق. وكان اندلاع الحرب العالمية الثانية دليلاً على فشل محاولات العصبة وعلى عدم اقتناع الدول بصلاحية اللجوء إلى الطرق السلمية لتجنّب ويلات الحروب.

واستخلصت الأمم المتحدة العِبَر من تجارب الماضي فكرّست في ميثاقها فصلاً خاصاً، هو الفصل السادس (المواد ٣٣ ـ ٣٨)، لدعوة الدول إلى اتباع الأساليب السلمية لفضّ منازعاتها التي قد تُعرّض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر. بل إن الميثاق، في الفصل السابع (المواد ٣٩ ـ ٥١)، فرض عقوبات سياسية وعسكرية واقتصادية على كل دولةٍ ترتكب عملاً ينجم عنه تهديد للسلم العالمي، أو إخلال به، أو وقوع عدوان على الغير.

وإيماناً من الآباء المؤسّسين للأمم المتحدة بأهمّية حلّ المنازعات الدولية سلمياً، فإنهم فضّلوا تخطّي المرحلة التي بلغتها العصبة في هذا المجال (أي بإنشاء محكمة عدل دولية دائمة في نطاق العصبة)، والنصّ في الميثاق على محكمة عدل مشابهة وجعلها من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة.

وبعد قيام المنظمة العالمية، في العام ١٩٤٥، صدرت، برعايتها، اتفاقيات عديدة، ثنائية وجماعية، تُلزم الدول الأطراف اللجوءَ إلى الوسائل السلمية قبل استعمال السلاح.

وهكذا نرى أن هذا الالتزام أصبح، في عصرنا الراهن، من الواجبات الأساسية للدولة. وإذا كنا نلحظ، في بعض الأحيان، خروجاً على هذا الالتزام، أو انحرافاً عنه، أو تنصّلاً منه، فالسبب يعود إلى عدم اقتناع بعض الدول، حتى الآن، بأن الحروب، في عصر أسلحة الدمار الشامل، لا تعود على أيّ طرف، في حالتيْ النصر والهزيمة، إلاّ بالكوارث والمآسي.

ثانياً ـ واجب تقديم المساعدة للأمم المتحدة لتحقيق الأمن الجماعي:

لقد قامت الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية لإنجاز هدف أو أمل ما فتئت البشرية، منذ قرون سحيقة، ترنو إليه. إنه الأمن الجماعي. ويُشكّل هذا الأمن أساس كل تنظيم دولي. وهو يعني ضمانَ السلم والأمن الدوليين والتصدّي الجماعي للدول المعتدية ونجدة الدول المعتدى عليها. وقد وجد البعض[1] أن شعار فكرة الأمن الجماعي يتجلّى في أبهى الصور في الآية القرآنية: ﴿من قتل نفساً بغير نفسٍ، أو فسادٍ في الأرض، فكأنما قتل الناس جميعاً﴾[2].

وأبدت الأمم المتحدة اهتماماً خاصاً بالأمن الجماعي، فنصّ ميثاقها في الفقرة الخامسة من المادة الثانية على أن «يقدّم الأعضاء

---

(١) راجع كتاب محمد عزيز شكري: **مدخل إلى القانون الدولي العام**. منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٥ ـ ١٩٩٦. ص ١٥٨.

(٢) سورة المائدة. الآية ٣٢.

كامل المساعدة إلى الأمم المتحدة في أيّ عملٍ تتخذه وفقاً لأحكام هذا الميثاق، ويمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع».

فهذا الواجب يتطلّب من الدولة العضو في الأمم المتحدة وضع جميع إمكاناتها في خدمة أغراض المنظمة العالمية. ولهذا الواجب شقّان:

- شقّ سلبي يتمثل في عدم مساعدة أية دولة تتعرّض لعقوبات زجرية من جانب الأمم المتحدة، وفي عدم الانحياز إليها أو مؤازرتها في أعمالها المنافية للقواعد الدولية، وفي عدم الاعتراف بالمكاسب، المعنوية أو المادية، التي تكون قد حقّقتها من جرّاء اعتداءاتها على الدول المسالمة.

- وشقّ إيجابي يتمثل في ضرورة وضع الدولة كلّ إمكاناتها في تصرّف المنظمة العالمية. فالمادة /٤٣/ من الميثاق تنص على أن جميع الأعضاء يتعهّدون، في سبيل الإسهام في حفظ السلم والأمن الدوليين، بأن يضعوا في تصرّف مجلس الأمن، ما يلزم من القوات المسلّحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن المذكورين.

وتجاوبت غالبية الدول الأعضاء، منذ السنوات الأولى لنشأة الأمم المتحدة، مع الإجراءات الزجرية أو القسريّة التي اتخذتها هذه المنظمة، وقدّمت إليها كل عون في تدابيرها الرامية إلى ترسيخ أقدام نظام الأمن الجماعي.

ومع أن بعض التدابير الزجرية كان موضع جدل أو تساؤل، فإن ذلك لم يمنع الدول من نجدة الأمم المتحدة وتأييد مواقفها. ففي

العام ١٩٥٠، اتخذ مجلس الأمن (في غياب الاتحاد السوفياتي) قراراً بإرسال قوات دولية لمعاقبة كوريا الشمالية، المتّهمة بالاعتداء على كوريا الجنوبية، فسارعت دول عديدة إلى إعلان دعمها للقرار ووضع كتائب من جيوشها تحت تصرّف الأمم المتحدة. وهذا ما حدث في العام ١٩٩٠ ـ ١٩٩١ عندما قرّرت الأمم المتحدة معاقبة العراق على اجتياحه الكويت. ولاقت قرارات المنظمة بإرسال قوات طوارىء دولية أو قوات لحفظ السلام إلى بعض المناطق المضطربة في العالم ترحيباً، فلم تتوانَ الدول عن الإسهام في تقديم الجنود والمشاركة في التمويل.

غير أن الثغرة التي تشوب واجب المساعدة للأمم المتحدة تكمن في أن هذا الواجب عملٌ طوعي تُقدم عليه الدولة بمحض إرادتها. وهذا يعني أن الدولة ليست ملزمةً تقديمَ المعونة عندما تطلبها المنظمة العالمية، فإسهام الدولة أو إحجامها قد يُفسَّر أو يُبرَّر باعتبارات سياسية. وقد حدث أن رفضت دولٌ المشاركةَ في حروب أو قوات دولية أقرّتها تلك المنظمة بسبب السيطرة أو الغطرسة الأميركية، أو بسبب ميل الكبار إلى استخدام الأمم المتحدة غطاءً لمآربهم السياسية، أو بسبب تحيّز قيادة القوات الأممية العاملة لأحد أطراف الصراع.

ثالثاً ـ واجب عدم التدخل في شؤون الغير:

يُعدّ مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى من أشهر مبادىء القانون الدولي العام. وإذا كان المبدأ يُعرف بنقيضه، فالتدخل هو عمل غير مشروع، لا يستند إلى أيّ مسوّغ قانوني، ويشكّل افتئاتاً على حق الدولة في الحرية والاستقلال، ويكون

الغرض منه غالباً رغبة دولة قوية ذات أطماع في إملاء سياسة معيّنة أو طلب أمرٍ معيّن من دولةٍ أضعف منها. وكثيراً ما تتدخل الدول الكبرى في شؤون الدول الصغرى بحجة الدفاع عن حقوقها، أو حماية رعاياها، أو صيانة ديونها، أو رفع الاضطهاد عن الأقليات، أو مناصرة الحكومة الشرعية في معاركها ضد الثوّار، أو منع تدخل دول أخرى في شؤون هذه الدولة.

إن المجتمع الدولي يتكوّن من دول متساوية في الحقوق والواجبات، واحترام هذه المساواة والعمل بها يحتّمان على كل دولةٍ عدم التدخل في شؤون الدول الأخرى. غير أن تاريخ العلاقات الدولية يُنبئنا بأن حالات التدخل هي أكثر بكثير من حالات عدم التدخل وبأن هناك دولاً عديدة تدخلت بحجة الدفاع عن مبدأ عدم التدخل.

وللتدخل أشكال وصور عديدة، فقد يكون سياسياً أو عسكرياً، وقد يكون فردياً أو جماعياً، وقد يكون صريحاً مباشراً أو خفياً مقنّعاً يتم بواسطة الجواسيس والمشاغبين. وأشهر أنواع التدخل هو التدخل العقائدي والمالي والإنساني.

١ ـ **فالتدخل العقائدي أو السياسي** يعني أن هناك أنظمة سياسية تعتنق مبادىء عقائدية تتخطّى بأهميتها حدود الدولة، وأن هذه الأنظمة الحاكمة تعمل لفرض أنظمتها العقائدية وأشكال الحكم فيها على غيرها من الدول. والأمثلة كثيرة، فالحكومات التي تقوم على إثر ثورة تميل في أغلب الأحيان إلى تشجيع الشعوب الأخرى على الاقتداء بها. وهذا ما فعلته الحكومة الفرنسية المنبثقة من ثورة العام ١٧٨٩، والتي أعلنت باسم الأمة الفرنسية أنها مستعدة لمدّ يد

المساعدة إلى كل شعب يريد استعادة حريته. ومع نجاح الثورة السوفياتية ظهر شكل جديد للتدخل العقائدي قائم على وحدة المبادىء والأهداف والمصير للأحزاب الشيوعية في العالم. وعندما تقلّد الحزب النازي مقاليد الحكم في ألمانيا شهد العالم سلسلةً من التدخلات العنيفة التي استهدفت ابتلاع النمسا وإخضاع تشيكوسلوفاكيا لحماية ألمانيا. وإلى جانب هذه التدخلات السياسية التي تهدف إلى تغيير الأنظمة والحكومات نجد تدخلات أخرى تميل، على العكس، إلى تثبيت أقدام الحكومات القائمة والمحافظة على الأوضاع الراهنة. وتلك كانت أهداف الحلف المقدّس الذي قام لدعم مبدأ الملكية الشرعية في أوروبا في أعقاب هزيمة نابليون.

٢ ـ **أمّا التدخلات المالية** فإنها لم تظهر في حقل العلاقات الدولية إلاَّ ابتداءً من النصف الثاني للقرن التاسع عشر. وكان السبب في ظهورها نموّ عمليات التوفير في البلاد الصناعية وتسابق رعايا هذه البلاد إلى توظيف رساميلهم في الخارج بفوائد مرتفعة. ولكن عجز الحكومات المقترضة عن دفع الفوائد أو تسديد الديون أحياناً دفع بالدائنين إلى طلب الحماية والمساعدة من دولهم، فأدّى ذلك إلى تدخل هذه الدول لإكراه الحكومات المقترضة على تنفيذ التزاماتها المالية.

ودارت مناقشات نظرية بين الفقهاء حول جواز أو عدم جواز تدخل الدولة في مثل هذه الحالة. وفي رأي الأغلبية أن المفروض في المموّل الذي يقوم بإقراض دولة أجنبية أن يكون على بيّنةٍ تامةٍ من مواردها وقدرتها على الوفاء بتعهّداتها، لأن الدولة ليست كالأشخاص العاديين تخضع، في حال امتناعها عن تنفيذ التزاماتها، للإجراءات المعروفة في القانون المدني. فإقدام المموّل على استثمار

أمواله في الخارج يُعتبر، إذن، ضرباً من المضاربة أو المغامرة. ولأن هذا العمل مضاربة تنطوي على بعض الأخطار فإن المموّل يفرض فوائد كبيرة تستطيع أن تخفّف عنه وطأة الخسارة في حال امتناع الدولة المدينة عن الدفع. ولهذا فإنه لا يجوز للدولة التي ينتمي إليها المموّل أن تتدخل لإرغام الدولة المدينة على الوفاء بديونها.

ولكن الدول لم تتبع دائماً هذه القاعدة، فكثيراً ما استندت إلى حجة الدفاع عن مصالح رعاياها لتتدخّل في شؤون الدول المقترضة. والتدخُّل قد يؤدِّي إلى إقامة نظام دولي صارم لمراقبة العمليات المالية لهذه الدولة، كما حدث لليونان بعد العام ١٨٩٧ ولتركيا بعد مؤتمر برلين في العام ١٨٧٨. وقد تنقلب المراقبة المالية إلى مراقبة سياسية، أي قد يكون التدخل المالي مرحلةً أو خطوةً نحو التدخل السياسي. وهذا ما حدث لتونس قبيل الحماية، ولمصر بعد شق قناة السويس وإفلاس حكومة الخديوي المبذّر إسماعيل.

وعندما نلقي نظرةً على دول أميركا اللاتينية نجد أن عجزها عن إيفاء القروض العديدة التي استلفتها من مموّلين تابعين للولايات المتحدة كان السبب في تدخُّل حكومة واشنطن في شؤونها الداخلية وفي فرض الحماية عليها أحياناً. ولعلّ أعظم مثل لتدخُّل الدول الكبرى في شؤون الدولة الضعيفة بحجة حماية أموال رعاياها هو التدخُّل العسكري الذي قامت به ألمانيا وإيطاليا وبريطانيا ضد فنزويلا في العام ١٩٠٢. وكان من نتيجته أن ظهرت نظرية دراغو Drago (وزير خارجية الأرجنتين آنذاك)، التي وردت في مذكرة بعث بها هذا الوزير، بعد الاعتداء المذكور، إلى حكومة واشنطن وأعلن فيها وجوب تحريم اللجوء إلى القوة لاسترداد الديون التي تقترضها الدول. وقد تبنّى مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧ نظرية دراغو عندما قرّر

في إحدى اتفاقياته وجوب امتناع الدول المتعاقدة عن استخدام القوة المسلَّحة لإرغام دولة مدينة على تسديد ديونها إلاَّ في حالتين: إذا رفضت هذه الدولة التحكيم، أو إذا قبلته ورفضت تنفيذ قرار التحكيم بعد صدوره.

٣ ـ وهناك أخيراً نوع ثالث من التدخل يُعرف باسم: **التدخُّل الإنساني، أو التدخُّل دفاعاً عن الإنسانية**[١].

فقد شهد العالم، في السنوات الأخيرة، سلسلةً من التطورات المتلاحقة كان لها تأثير واضح في الأسس والمفاهيم التي قام عليها، بعد الحرب العالمية الثانية، كلٌّ من النظام الدولي والعلاقات الدولية. وأبرز هذه التطورات تفكُّك الاتحاد السوفياتي، وانهيار المعسكر الشرقي، وزوال حلف وارسو، وانفراد الولايات المتحدة (ولو إلى حين) بقيادة العالم، وظهور تكتلات اقتصادية عملاقة، والتركيز على عالمية بعض الموضوعات، مثل قضايا الديموقراطية وحقوق الإنسان وحماية البيئة والحفاظ على السلام.

ورافقت هذه التطورات التي طرأت على هيكل النظام الدولي تغيّرات في المهام والمسؤوليات الموكولة للأمم المتحدة، فقد ازداد

---

(١) راجع حول هذا الموضوع كتاب: **التدخل الإنساني وحقوق الإنسان في مرحلة ما بعد الحرب الباردة**. منشورات المنظمة العربية لحقوق الإنسان. القاهرة ١٩٩٨. والكتاب من تأليف مجموعة من الباحثين، بإشراف نيفين مسعد. وكذلك كتاب: **دراسات في القانون الدولي الإنساني**. إعداد نخبة من الخبراء. دار المستقبل العربي. القاهرة ٢٠٠٠. ويمكن أيضاً مراجعة:

- Ch. Zorgbibe, Le droit d'ingérence. P.U.F. (que sais - je?). Paris 1994.
- Philomène Nasr, Crimes contre l'humanité et droit d'ingérence. USEK, Beyrouth, 1994.

اهتمام هذه المنظمة بالمشكلات الداخلية لوحدات النظام الدولي أي الدول. وتجلى ذلك:

ـ في قيام المنظمة بتنظيم الانتخابات العامة أو الإشراف عليها ومراقبتها في بعض الدول.

ـ وفي إعلان حمايتها لبعض الأقليات أو الجماعات التي تتعرض للاضطهاد.

ـ وفي إنشاء مناطق آمنة يُحظّر تخزين السلاح فيها أو استعماله.

ـ وفي إشرافها على نزع السلاح، أو منع استيراده، أو إيقاف العمليات الحربية، أو فرض الهدنة في الحروب الأهلية أو الحدودية، أو إرسال قوات دولية لحفظ السلام على حدود الدول المتنازعة.

ـ وفي سعيها لضمان وصول المواد الغذائية والطبّية والمساعدات الإنسانية من كلّ نوعٍ إلى سكّان المناطق المنكوبة أو المعرَّضة للصراعات الداخلية.

ـ وفي إسهامها، بعد انتهاء الحروب الأهلية، في إعادة بناء هياكل الدولة، ومساعدة مؤسساتها على النهوض من كبوتها.

ومع اهتمام الأمم المتحدة المتكرّر بالمعضلات الداخلية للدول طُرحت فكرة التدخل الإنساني، أو التدخل لأغراض إنسانية. وهنا أُثير جدل واسع حول مشروعية هذا التدخل وآلياته ومبرّراته وعمليات تنفيذه. ويمكننا التأكيد، بشكل عام، أن الدول الكبرى المسيطرة على مجلس الأمن الدولي تؤيّد مبدأ التدخل، لأنه يُتيح لها فرصة تحقيق بعض المآرب أو المكاسب دون التعرّض لتهمة التدخل في صميم السلطان الداخلي للغير، في حين أن الدول الصغرى ترفض المبدأ لخشيتها إقدامَ الدول الكبرى على التدخل في شؤونها متذرِّعةً به.

ونجد لدى الباحثين، لدى محاولتهم تعريف التدخل الإنساني، أربعة اتجاهات:

الاتجاه الأول ينادي بوجوب التدخل في حالات معيّنة، ويعتبر ذلك أداءً لواجبٍ تجاه جماعات بشرية اهتمّ ميثاق الأمم المتحدة بالمحافظة عليها ورعاية حقوقها. وعلى هذا الأساس يُعرّف هذا الاتجاه التدخلَ الإنساني بأنه المساعدة، المصحوبة باستخدام القوة، والهادفة إلى توفير الحماية لمواطني دولةٍ ما إزاء المعاملة التعسفيّة وغير الإنسانية التي يتعرّضون لها.

ويرفض أنصار **الاتجاه الثاني** فكرة التدخل الإنساني ويرون فيها مساساً باستقلال الدولة، وانتقاصاً من سيادتها، وسبباً لاندلاع المنازعات أو الحروب. فهم يشدّدون على وجوب التمسك بمبدأ عدم جواز استخدام القوة ضد أية دولة، أيّاً تكن المبرّرات، باستثناء بعض الحالات المشروعة، ومنها حق الدفاع المشروع عن النفس وتنفيذ القرارات القسريّة لمجلس الأمن.

ويميّز أنصار **الاتجاه الثالث** بين نوعين من التدخُّل: التدخُّل في الشؤون الداخلية لدولةٍ ما، وهذا أمر مرفوض كلياً، حتى ولو كان لأسباب واعتبارات محقة ومهمة، والتدخل الذي يُشكّل مهمة إنقاذٍ لمواطني دولة معيّنة، أو للإفراج عن رهائن يحملون جنسيتها، أو للدفاع عن حقوق وحريات أساسية تتعرّض في دولةٍ ما لانتهاكات فادحة وجسيمة، كما يحدث في حالات التطهير العرقي أو الإبادة الجماعية أو القتل الجماعي.

ويرى مؤيّدو **الاتجاه الرابع** أن الحل الأفضل والأجدى، عند حصول انتهاكات فاضحة لحقوق المواطنين أو الأجانب أو الأقليات

في دولةٍ ما، هو رفع الأمر إلى المنظمات الدولية والإقليمية للقيام بمهمة الإنقاذ وإيجاد الحلول العادلة والسليمة لمثل هذه الاعتداءات على حقوق الإنسان.

ويؤكِّد البعض أن مبدأ التدخل الدولي لأغراض إنسانية أضحى أمراً وارداً، له ما يسوّغه قانوناً وواقعاً. ولكن هذا البعض يطالب، عند الأخذ بالمبدأ، بمراعاة أربعة ضوابط:

أ ـ اعتبار التدخل الإنساني استثناءً من القاعدة، أي من مبدأ عدم التدخل.

ب ـ اعتبار هذا التدخل آخر البدائل المتاحة، وحصوله بعد استنفاد الوسائل الأخرى التي تُحترم فيها السيادة الوطنية للدولة المستهدفة، مع الالتزام بأن لا ينتج التدخل آثاراً أكثر ضرراً وأشد خطورة مما لو تُرك الأمر برمّته لعهدة الدولة المعنية.

ج ـ وجوب رفض التدخل من جانب دولة واحدة، أو من جانب عدد محدود من الدول، حتى ولو كان ذلك بدعوى حماية المواطنين أو إنقاذ الرعايا من مخاطر محتملة.

د ـ وجوب الاعتماد، في مثل تلك الحالات الخطيرة من الانتهاكات، على المنظمات الدولية أو الإقليمية المختصة للقيام بتدخل جماعي مدروس ومنظَّم وبعيد عن الأهواء والمصالح الخاصة.

وتعرّضت المنطقة العربية، في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، إلى تدخل من جانب الكبار في الغرب وُصف، زوراً واحتيالاً، بأنه إنساني. فمن الشعارات التي رُفعت لتبرير التدخل الغربي في العراق، منذ العام ١٩٩١، حماية حقوق الإنسان في شمال البلاد. ولكن

النتيجة كانت مخيّبة للآمال وتنطوي على رغبة في الإذلال والتدمير. فقد فُرض على أكراد العراق حظرٌ من كل نوع. وأدّى ضعف السلطة المركزية في الشمال إلى شيوع عدم الاستقرار السياسي واندلاع الصراعات الدامية بين الحزبين المتنافسين (الاتحاد الوطني الكردستاني والديموقراطي الكردستاني) وانتهاك حقوق الإنسان من جانب الفريقين. ومثّل الحصار الاقتصادي على العراق انتهاكاً فاضحاً لحقوق الشعب العراقي وخرقاً واضحاً للمعايير والمبادىء الدولية، فقد استُخدم الدواء والغذاء أداةً للضغط أو الابتزاز السياسي. وفي آذار (مارس) ٢٠٠٣، شنّت الإدارة الأميركية عدوانها على العراق مبرّرة ذلك بوجود أسلحة الدمار الشامل والارتباط بمنظمة «القاعدة الإرهابية». وتبين بسرعة أن هذا المبرر المزعوم كان وهماً.

وتوجّهت القوات الدولية، بزعامة الولايات المتحدة، إلى الصومال زاعمةً أن غرضها هو الدفاع عن حقوق الإنسان هناك وإعادة الاستقرار إلى البلاد. إلاّ أن تصرّفاتها الهوجاء أفضت إلى ارتكاب أبشع الانتهاكات لحقوق الإنسان. وأدّت هيمنة تلك الدولة على عملية التدخل إلى حدوث العديد من الانشقاقات والخلافات بين أجنحة القوات الدولية. وأسفر الصراع على قيادة هذه القوات بين واشنطن والأمم المتحدة عن ظهور تضاربٍ في الأهداف واستخفافٍ بأرواح الأبرياء وابتعادٍ عن المهمة الدولية التي برّرت التدخل.

والخلاصة أن تجارب الأمم المتحدة في حقل التدخل الإنساني لم تكن موفّقة. ففي بعض الحالات ذهبت القوات الدولية في استخدام القوة ضد دولة معيّنة إلى أبعد مما تقتضيه الظروف وتتطلّبه الأوضاع، فأدّى ذلك إلى سقوط الضحايا من المدنيين، على النحو

الذي حدث في الصومال. وفي حالات أخرى عجزت قوات الأمم المتحدة عن القيام بالمهام الموكولة إليها، وفي طليعتها حماية حقوق الإنسان، كما حدث في البوسنة وإقليم كوسوفو.

وإذا كان التدخل المنفرد لدولة أو عدة دول في شؤون دول أخرى يُعدّ، من حيث المبدأ، عملاً غير مشروع، فإن تدخل المجتمع الدولي، ممثّلاً بالأمم المتحدة، يحتاج، لكي يحظى بالمشروعية، إلى سندٍ من الحكمة والعدالة والتجرّد، وإلى تقييم جماعي مدروس للحالات التي تستدعي حقّاً مثل هذا التدخل.

ومما لا شك فيه أن التزام الدولة المبادىء والقوانين الدولية والإنسانية واحترامها المواثيقَ المتعلّقة بحقوق الإنسان، وسعيها لتوفير الضمانات القانونية والعملية لهذه الحقوق، تُشكّل إحدى الوسائل المطلوبة للحؤول دون استغلال هذه الموضوعات وتبرير التدخل الخارجي في شؤونها الداخلية[١].

❋ ❋ ❋

وأشهر نظرية عالمية في عدم التدخل هي النظرية الأميركية التي وضع أسسها الرئيس جورج واشنطن في رسالته الوداعية للعام ١٧٩٤ ونصح فيها الشعوب الأميركية بعدم التدخل في المنازعات بين الدول الأوروبية وبتوسيع نطاق العلاقات التجارية فقط معها.

وعندما تعاونت إسبانيا مع حلفائها من الدول الأوروبية، في الربع الأول من القرن التاسع عشر، على إخماد الثورات التحرّرية التي

(١) راجع تعليق عبد العزيز المنصور على كتاب «**التدخل الإنساني وحقوق الإنسان...**»، المذكور. وذلك في مجلة **السياسة الدولية**، عدد تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٨، ص ٣٠٨ـ٣٠٩.

اندلعت في المستعمرات الإسبانية، تصدّت لها الولايات المتحدة بلسان رئيسها جيمس مونرو الذي أصدر في العام ١٨٢٣، تصريحاً، عُرف **بمبدأ مونرو**، لخّص فيه السياسة الأميركية تجاه دول أوروبا، وقرّر عزلة بلده عن العالم وعدم جواز تدخل الدول في شؤونه، مقابل تعهد أميركا عدم التدخل في شؤون هذه الدول.

وطُبّق المبدأ، في البداية، بأمانة، فعارضت واشنطن كل محاولة أوروبية ترمي إلى احتلال أقاليم جديدة في القارة الأميركية. وذهبت إلى أبعد من ذلك في تطبيق المبدأ عندما منعت دول أوروبا من تبادل ممتلكات في تلك القارة بصورة ودية.

وإذا كان المبدأ قد طُبّق بأمانة في شكله السلبي فإنه تعرّض لتغيرات وانحرافات عديدة في أشكاله الأخرى. وهذه التغيرات ظهرت جليّةً على صعيدين: صعيد القارة الأميركية، وصعيد أوروبا وبقية أجزاء العالم.

فعلى صعيد القارة الأميركية تطوّر المبدأ بشكل غريب جعل من واشنطن وصيّةً على مقدرات دول القارة ودفعها إلى التدخل المستمر الفاضح في شؤونها. ثم انقلب التدخل إلى سيطرة فعلية على دول القارة من الناحيتين السياسية والاقتصادية. ويؤكّد البعض أن السبب الرئيسي لجميع الانقلابات والاضطرابات التي تترى على دول القارة يعود إلى تدخل حكومة واشنطن في شؤونها ورغبتها في تسيير سياسة هذا الجزء من العالم على هواها.

أما على صعيد أوروبا والعالم فقد عرفت نظرية مونرو تطورات أشد غرابة. لقد طلّقت واشنطن سياسة العزلة وأحلّت محلها سياسة التدخل السافر، وطفقت تشارك في المؤتمرات الدولية والحروب

العالمية، لا سيما الحربين الأخيرتين. وأخذت، بعد العام ١٩٤٥، تتدخّل (وغالباً بالترهيب أو الترغيب) في شؤون الدول جميعها، وتفرض عليها (وأحياناً بقوة السلاح) المخططات السياسية والاقتصادية والعسكرية، وتتبجّح بأنها بطلة العالم الحرّ وحامية المقدّسات الديموقراطية. ومبدأ الرئيس ترومان الذي أقرّه الكونغرس، في العام ١٩٤٧، يُعبّر بوضوح عن هذا الاتجاه التسلُّطي الجديد ويتنكّر للسياسة التي رسمها مونرو لبلاده. وبذلك نستنتج أن مبدأ مونرو أضحى في ذمّة التاريخ، وأن الولايات المتحدة تسعى جاهدةً، على غرار الامبراطوريات الكبرى في التاريخ، إلى السيطرة على مقدرات الكون.

رابعاً ـ واجب احترام حقوق الإنسان:

إن المفهوم الحديث لحقوق الإنسان لم يستقر في ضمير البشر ويتبوّأ المكانة الرفيعة التي يحظى بها في الأنظمة الديموقراطية وعلى الساحة الدولية إلاّ بعد سلسلةٍ طويلة وشاقة من الكفاح والمعاناة.

وكانت حقوق الإنسان في الماضي مسألةً فرديةً تُعنى بها التشريعات الداخلية لدولةٍ ما، فأصبحت اليوم قضيةً تتّصف بالعالمية وتشكّل تراثاً إنسانياً مشتركاً. وبرزت سمتُها العالمية في المواثيق والاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها الشرعة الدولية لحقوق الإنسان المتمثّلة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين للعام ١٩٦٦. والإنجاز الكبير الذي حقّقته الأمم المتحدة على هذا الصعيد يتجلّى في نجاحها في تدويل هذه الحقوق ووضعها تحت إشرافها وحمايتها.

وتمثّلت الخطوة الأولى في إدراج حقوق الإنسان في صلب ميثاق

الأمم المتحدة، وفي اعتبار حماية هذه الحقوق من المقاصد الأربعة للمنظمة العالمية. وتمثلت الخطوة الثانية في تقنين هذه الحقوق وترسيخ عنصر الإلزام فيها بواسطة إعلانات واتفاقيات وصكوك دولية. ويشكّل مجموعها ما يُعرف بـ «القانون الدولي لحقوق الإنسان». وكانت باكورة هذا العمل الاتفاقية المناهضة للإبادة الجماعية، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادرين في العام ١٩٤٨.

وأتت حركة التقنين استجابةً لنداءات ملحّة، أو معالجةً لأزمات تعرّضت لها حقوق الإنسان في بعض الأقطار، أو تعبيراً عن استياء عالمي من تصرّفات معيّنة أساءت إلى تلك الحقوق، أو تجاوباً مع وعي اجتماعي إنساني يرفض التساهل والوقوف موقف اللامبالاة إزاء تيّارات أو أعمال تنتهك حرمة الحقوق والحريات الأساسية وتناقض المبادىء التي أعلنها الميثاق الأممي.

وأفرز الاهتمام البالغ بحقوق الإنسان مواقف وأوضاعاً جديدة. فقد اكتسب الفرد مركزاً قانونياً دولياً لا يقلّ أهميةً عن المركز الذي يتمتع به أشخاص القانون الدولي العام. ويُستنتج ذلك من كثرة الاتفاقيات التي أقرتها الأمم المتحدة ورعت بها تلك الحقوق، ومن شدّة تركيزها على مسؤولية الفرد عن جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والجرائم المخلّة بالأمن والسلام الدوليين. ثم إن الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان أدّى إلى إدراجها في جداول مؤتمرات القمة الدولية. وأوجدت العلاقة الوثيقة بين هذه الحقوق والسلام العالمي نوعاً من الربط أو الارتباط الجدلي بين الأمرين.

ولم تكتفِ الأمم المتحدة برعاية حقوق الإنسان، بل سعت كذلك

إلى تأمين الحماية الدولية لها عن طريق دراسة أوضاعها في جميع دول العالم، والتحقّق من مدى التزام الدول القواعدَ والاتفاقيات الخاصة بهذه الحقوق، والكشف عن الانتهاكات المرتكبة، وتقديم المقترحات والتوجيهات لحمايتها، وطلب إنزال العقوبات بالمذنبين.

وتتم الحماية الدولية وإجراءاتها بالاعتماد على ما تنص عليه الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وعلى ما تتخذه لجنة حقوق الإنسان (أصبحت اليوم مجلس حقوق الإنسان)، التابعة للأمم المتحدة، من تدابير، وعلى ما يصدره مجلس الأمن من قرارات للحفاظ على الأمن والسلام في العالم، وعلى ما تصدره المحاكم الجنائية الدولية من أحكام ضد المسؤولين عن جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية. وعلى صعيد هذه المسؤولية ساوت الأمم المتحدة بين الدولة والفرد.

الفصل الثالث

مسؤولية الدولة

إن الدولة تتحمّل، عند الإخلال بواجباتها، مسؤولية دولية. فإذا أخلّت بواجب أدبي تركت أثراً سيّئاً في الرأي العام العالمي وأتاحت للدولة المعنية بهذا الإخلال مقابلة المِثْل بالمِثل. أما إذا أخلّت بواجب قانوني فإنها تتحمّل عندئذٍ مسؤولية قانونية.

والمسؤولية لا تتعارض مطلقاً مع فكرة السيادة، فقيام المسؤولية هو، في الواقع، نتيجة منطقية لتمتّع الدولة بكامل سيادتها واستقلالها.

والمسؤولية الدولية لا تنشأ إلاّ بين دولٍ مستقلةٍ تتمتّع بكامل الحرية في تصريف شؤونها الداخلية والخارجية. فالدول ذات السيادة الناقصة أو المقيّدة لا تُسأل عن الأضرار الناجمة عن تصرُّفاتها وأعمالها. وبما أن المنظمات الدولية بمختلف أنواعها تُعتبر من الأشخاص الدوليين فإنها، بهذا الوصف، تُعامل كالدول على صعيد المسؤولية الدولية.

فما هي شروط هذه المسؤولية وأنواعها؟ وهل تُسأل الدولة عن أعمال السلطات الثلاث فيها؟ وما مدى مسؤوليتها عن تصرفات الأجانب المقيمين في إقليمها، وعن الأضرار التي تسبّبها الثورات

والحروب الأهلية للدول الأجنبية أو لرعاياها؟ وما هي النتائج التي تترتّب على المسؤولية الدولية؟

القسم الأول: شروط المسؤولية الدولية وأنواعها

لا يمكن تحميل الدولة مسؤولية دولية عن عمل معيَّن إلاّ إذا توافرت في هذا العمل شروط محدّدة. والمسؤولية الدولية قد تكون تعاقدية أو تقصيرية.

أولاً ـ شروط المسؤولية الدولية:

المسؤولية في القانون الدولي العام تستند إلى نفس الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية في القانون الخاص. وهو يتلخّص في **أن كل فعل غير مشروع يُسبّب ضرراً للغير يُلزم فاعله إصلاحَ هذا الضرر**. فلقيام الضرر يجب، إذن، توافر شروط ثلاثة:

١ ـ **أن يكون هناك ضرر لحق بدولة ما**. والضرر قد يكون مادياً (كالاعتداء على حدود الدولة أو على إحدى سفنها أو طائراتها) أو معنوياً (كامتهان كرامتها أو عدم احترام أنظمتها ورؤسائها).

٢ ـ **أن يكون هذا الضرر نتيجةَ عملٍ غير مشروع قامت به دولة معيّنة**، أي أن يكون نتيجة إخلالها بأحد واجباتها القانونية. والإخلال قد يكون إيجابياً (الإتيان بعملٍ لا حقّ للدولة فيه) أو سلبياً (عدم قيامها بعملٍ كان عليها أن تؤدّيه).

٣ ـ **أن تكون الدولة المشكو منها قد ارتكبت خطأً أو عملاً مخالفاً للقواعد الدولية**. والخطأ قد يكون متعمّداً أو نتيجة إهمال من الدولة. وتنتفي المسؤولية إذا نتج الضرر عن قوة قاهرة، أو ظرف

طارىء، أو عن خطأ ارتكبته الدولة التي أصابها الضرر. وهناك اتجاه اليوم يهدف إلى تحميل الدولة مسؤولية دولية حتى في حال قيامها بأعمال مشروعة، وذلك إذا أدَّت ممارسة هذه الأعمال إلى إلحاق ضرر بالغير (كالكوارث التي تسبّبها أحياناً رحلات الفضاء الخارجي).

ويتّبع بعض الباحثين أسلوباً آخر في تعريف المسؤولية الدولية وتحديد شروطها، فيرى أن الدولة تتحمّل تبعة المسؤولية الدولية إذا ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً. ويشترط في الفعل غير المشروع دولياً توافر عنصرين:

١ ـ **عنصر شخصي** يتمثّل في وجود سلوك إيجابي أو سلبي، أي القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، يمكن نسبتُه إلى الدولة. وهذا السلوك لا يمكن إلاّ أن يكون صادراً عن فرد أو جهاز يُمثّل الدولة ويتصرّف بهذه الصفة. فالدولة لا تتحمل مسؤولية التصرفات الصادرة عن أي شخص لا يعمل لحسابها، أو عن أي جهاز تابع لدولة أخرى أو منظمة دولية تعمل في إقليمها.

٢ ـ **عنصر موضوعي** يتمثّل في انتهاك التزام دولي. ويحدث ذلك إذا كان الفعل الصادر عن الدولة غير مطابقٍ لما يتطلبه منها هذا الالتزام.

ومع توافر العنصرين المذكورين يمكننا إبداء بعض الملاحظات:

أ ـ **إن الدولة تتحمل مسؤولية دولية عن بعض الأنشطة التي لا يحرمها القانون الدولي**، كالأنشطة التي تمارسها في الفضاء، أو الأنشطة التي تسفر عن تلوث للبيئة. ففي مثل هذه الأحوال تلتزم الدولة بدفع تعويض عن الأضرار التي أصابت الدول الأخرى أو

مواطنيها، حتى ولو لم يكن سلوك الدولة مخالفاً لقاعدة قانونية. وهذا ما يُعرف باسم المسؤولية عن المخاطر. فإذا سقطت أجزاء من جهاز فضائي وسببت ضرراً لإقليم دولةٍ ما أو طائرةٍ ما، كان على الجهة المسؤولة عن إطلاق الجهاز دفع تعويض عن الأضرار دون الحاجة إلى إثبات حدوث فعل غير مشروع أو وقوع خطأ في عملية الإطلاق. ففي العام ١٩٧٨، تفتّت مركبة فضائية سوفياتية وأحدثت أضراراً فوق إقليم كندا. واضطر الاتحاد السوفياتي إلى دفع تعويض لهذه الدولة. وبسبب تكرار الحوادث من هذا النوع، اضطرت بعض الدول إلى إبرام اتفاقيات تأخذ بنظرية المسؤولية عن المخاطر، كاتفاقية العام ١٩٧٠، مثلاً، حول المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسبّبها الأشياء المرسلة إلى الفضاء.

ب ـ **إن الدولة تُسأل عن أي خطأ في التقدير يرتكبه موظفوها خلال ممارستهم لأعمالهم.** وقد حُكم بذلك عندما أوقف ضابط أميركي سفينة أجنبية، معتقداً وجود معاهدة تخوّله القيام بهذا الأمر، بينما ثبت عدم وجود تلك المعاهدة. وتحمّلت الولايات المتحدة مسؤولية خطأ التقدير من جانب أحد ضباط الجمارك فيها، الذي اعتقد، خطأً، أن سفينة إنجليزية خالفت القوانين الأميركية، في حين أنه ثبت عدم وجود أية مخالفة.

ج ـ **إن الدولة تُسأل عن أفعال موظفيها وأجهزتها لأنها مسؤولة عن اختيارهم، أو الرقابة عليهم، أو التعليمات الموجّهة إليهم.** ويستوي في ذلك ارتكاب الدولة إهمالاً في القيام بعمل، أو في الامتناع عن عمل. وتُسأل الدولة كذلك، في بعض الأحوال، عن خطئها أو تقصيرها في الاحتراز أو الحيطة.

د ـ **إن المسؤولية الدولية قد تكون فرديةً** (إذا نُسب الفعل المسبّب للضرر إلى دولة واحدة)، أو **مشتركةً** (إذا اشتركت أكثر من دولة في ارتكاب الفعل الضار)، أو **تضامنيةً** (إذا كانت المسؤولية جماعية). وفي هذه الحالة تكفي مطالبة دولة واحدة، وتغني عن مطالبة الآخرين. وليس لتلك الدولة، عند ذلك، الدفعُ بعدم رفع الدعوى على الآخرين، للتحلّل من مسؤوليتها.

هـ ـ **إن وقوع الضرر لا يُعدّ شرطاً ضرورياً ولازماً لقيام المسؤولية الدولية**. صحيح أن للضرر دوراً في إطار المسؤولية، إلاّ أن مجرد وقوعه لا يكفي، فلا بد من تعلقه بحقٍّ تمّ انتهاكه.

و ـ **إن القانون الدولي يعترف لكل دولة بالحق في المطالبة بإصلاح الأضرار** الناجمة عن الأفعال التي تصيبها باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الدولي، وعن الأفعال التي تصيب الأشخاص الذين يحملون جنسيتها ولم يستطيعوا الحصول على حقوقهم بالطرق الداخلية. وكل ذلك يدخل في إطار الحماية الدبلوماسية. ونشير إلى أن الموظف الدولي يتمتع بحماية المنظمة التي يعمل فيها، وليس في حاجة إلى أية دولة، ولو كانت الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته[1].

ثانياً ـ أنواع المسؤولية الدولية:

هذه المسؤولية على نوعين: تعاقدية، أو تقصيرية. والمسؤولية التعاقدية تنشأ عن إخلال الدولة بالتزاماتها التعاقدية، كأن تُخلّ الدولة بالمعاهدات والاتفاقات التي أبرمتها مع الدول الأخرى (إذا رفضت،

---

(١) راجع ما كتبه د. أحمد أبو الوفا عن المسؤولية الدولية، في **المجلة المصرية للقانون الدولي** للعام ٢٠٠١، ص ١٦ ـ ٢٢.

مثلاً، تنفيذ اتفاق مالي أو تجاري، أو رفضت تنفيذ حكم قضائي، أو تحكيمي، أو رفضت تسديد ديونها، أو ما شابه ذلك). وعند حصول الإخلال تلتزم الدولة المخلّة التعويضَ عن الأضرار التي نتجت، ولو لم يُنصّ على ذلك في الالتزام الذي أخلّت به.

وما حكم التعهدات التي تلتزم بها الدولة تجاه الأفراد التابعين لدولة أجنبية؟ هل يترتب على الإخلال بها مسؤولية تعاقدية تُلقى على عاتق الدولة المخلّة؟

إن الفقه يفرّق هنا بين التعهدات والالتزامات التي تُبرمها الدولة بصفتها شخصاً معنوياً عادياً، وبين الالتزامات التي تعقدها الدولة بصفتها سلطة عامة. والحل في الحالة الأولى يسير: إن الدولة لا تتحمّل مسؤولية دولية مباشرة، والشخص الذي أصيب بضررٍ ما من جرّاء الإخلال بالالتزام يستطيع أن يلجأ إلى القضاء ويطالب بالتنفيذ أو التعويض. وتتعقّد الأمور في الحالة الثانية لأن التزامات الدولة تدخل في نطاق أعمال السيادة التي لا يملك القضاء حق النظر فيها، أي أن الإخلال بعقدٍ أبرمته الدولة باعتبارها سلطةً عامةً لا يسمح للأطراف المتضرّرة برفع القضية إلى القضاء لمطالبتها بالتنفيذ أو التعويض. والحل (إذا أصرّت الدولة المخلّة على عدم الوفاء بالتزاماتها) أن يلجأ المتضرّر إلى حكومته لتسعى بوسائلها الخاصة لتحصيل حقوقه.

وما موقف الفقه الدولي من الدولة الموقّعة على (أو المنضمّة إلى) معاهدة تمنع الحروب وتحتّم اللجوء إلى الوسائل السلمية لتسوية المنازعات إذا ما قامت هذه الدولة بحرب عدوانية؟ وما موقفه كذلك من الدولة التي تبرم معاهدة خاصة بقواعد الحرب ثم تخرج على هذه

القواعد دون مبرّر مشروع؟ هل تعتبر هذه الأعمال من جانب الدولة إخلالاً بالتزام تعاقدي تترتّب عليه مسؤولية تعاقدية؟

يجيب الفقه بالإيجاب. وقد أيّدت محكمة نورمبرغ الدولية هذا الاتجاه، فهذه المحكمة التي أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية لمحاكمة كبار مجرمي الحرب استندت في ترتيب المسؤولية التي يتحمّلها الزعماء النازيون إلى جميع الاتفاقات الدولية التي سبق لألمانيا أن أبرمتها، واعتبرت أن الفظائع التي ارتكبوها إخلالٌ صريح بتعهدات ألمانيا، بالإضافة إلى كونها منافية لمبادىء العدالة والإنسانية، ومناقضة لأحكام القانون الدولي.

والنوع الآخر من المسؤولية هو **المسؤولية التقصيرية** التي تنشأ عن أفعال أو تصرّفات صادرة عن إحدى سلطات الدولة أو هيئاتها العامة، إخلالاً بقواعد القانون الدولي، ولو كانت هذه الأفعال لا تتعارض مع أحكام قانونها الوطني. فما هي تلك السلطات أو الهيئات التي تتحمّل الدولة نتيجة أخطائها؟ إنها، قبل كل شيء، السلطات الثلاث في الدولة.

* * *

القسم الثاني

مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها الثلاث

من المتفق عليه اليوم، قانوناً وفقهاً واجتهاداً، أن الدولة تتحمّل، في حالات معيّنة، مسؤوليةً دوليةً عن تصرّفات صادرة عن سلطاتها الثلاث. فكيف يتم ذلك؟

أولاً ـ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها التشريعية:

للدولة الحق في إصدار ما يحلو لها من تشريعات. ولكن يتعيّن عليها أن تراعي عدم تعارض هذه التشريعات مع القواعد الدولية. فإذا أصدرت سلطتها التشريعية قوانين مخالفة للالتزامات الدولية التي أبرمتها الدولة، أو إذا لم تقم الدولة بسنّ قانون يُلغي قانوناً سابقاً مخالفاً لهذه الالتزامات، أو إذا لم تُصدر تشريعاً تقتضيه ضرورة قيامها بواجباتها الدولية، فإن الدولة تُعتبر مسؤولةً عن كل ما يترتّب على تنفيذ هذه التشريعات أو عدم تنفيذها من مساسٍ بحقوق الدول أو بحقوق رعاياها.

إن الدولة، مثلاً، تتحمّل المسؤولية في حال إقدام سلطتها التشريعية على إصدار قانون يحرم الأجانب الموجودين في إقليمها من بعض حقوقهم أو يصادر أملاكهم دون تقرير تعويض مناسب لهم. والدولة تتحمّل كذلك المسؤولية ذاتها في حال عدم إصدار تشريع تقتضيه واجباتها أو تعهّداتها الدولية التي ارتبطت بها. فبريطانيا تحمّلت المسؤولية في قضية السفينة (ألاباما) لأنها سمحت للولايات الجنوبية، في أثناء الحرب الأهلية الأميركية، ببناء السفن وتموينها في الموانىء البريطانية، مخلّةً بذلك بقواعد الحياد الذي تعهّدت بالتزامه. وهذا الإخلال نتج من عدم وجود تشريع خاص في بريطانيا، بصفتها دولةً محايدة، يمنع الهيئات والأفراد التابعين لها من بناء سفن في أحواضها لصالح دولة محاربة.

وكما تُسأل الدولة عن أيّ تقصير يتعلّق بالقوانين التي تسنّها سلطتها التشريعية، فإنها تُسأل أيضاً عن كل ما يشوب دستورها من تقصير، إذ لا يحق للدولة الاحتجاج بأحكام دستورها بغية التحلّل من

الالتزامات النابعة من المعاهدات والاتفاقيات التي سبق لها أن أبرمتها.

ثانياً ـ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها التنفيذية:

إن مدلول السلطة التنفيذية يشمل جميع الهيئات والمؤسسات التي تتولّى شؤون الإدارة في الدولة أو تشرف عليها. فالدولة تُسأل عن التصرّفات الإدارية الناجمة عن أعمال تلك السلطة وموظفيها متى أخلّت هذه التصرّفات بالالتزامات الدولية التي تعهّدت بها الدولة، سواءٌ أكانت تلك التصرّفات مطابقة أم غير مطابقة لقوانين الدولة.

وكان الفقه في الماضي يفرّق بين وضعين:

ـ الأعمال التي يأتيها الموظفون بأمر من حكومتهم، أو في حدود اختصاصهم، أو أثناء قيامهم بوظائفهم، فيقرّر مسؤوليةَ الدولة إذا نتج منها إخلال بالواجبات الدولية.

ـ والأعمال المخلّة بالواجبات الدولية التي يأتيها الموظفون بصفتهم الشخصية، أو عند تجاوزهم حدود صلاحياتهم، فينفي الفقهُ المسؤوليةَ عن الدولة ويعتبر تصرّفاتهم بحكم التصرّفات الصادرة عن الأشخاص العاديين، ويسمح للأشخاص المتضرِّرين برفع الأمر إلى محاكم الدولة ومقاضاة الموظف المذنب.

أمّا اليوم فغالبية الفقهاء تقول بقيام مسؤولية الدولة في الحالتين، لأن الموظف يعمل باسم الدولة، ومن واجب الدولة أن تُحسن اختيار موظفيها وتراقب سير أعمالهم. فتجاوزُ الموظف حدود اختصاصه يُعتبر تقصيراً من الدولة في القيام بهذا الواجب.

ثالثاً ـ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها القضائية:

تصبح الدولة مسؤولة دولياً عن الأحكام القضائية الصادرة عن محاكمها عندما تكون هذه الأحكام مخالفةً للقواعد الدولية. وهنا لا يمكن الاحتجاج بمبدأ استقلال القضاء لأن هذا المبدأ يشكّل قاعدة داخلية تُطبّق في نطاق علاقة السلطة القضائية بغيرها من سلطات الدولة، ولا شأن للدول الأجنبية بهذه العلاقة، ثم لأن الدولة في ميدان العلاقات الخارجية تواجه الدول الأخرى كوحدةٍ مسؤولةٍ عن تصرّفات سلطاتها المختلفة.

وتعارُضُ الأحكام القضائية مع القواعد الدولية قد يكون مرجعه تفسير خاطىء لنص داخلي متفق في الأصل مع الالتزامات الدولية، أو تطبيق نص داخلي متعارض مع هذه الالتزامات، أو تفسير أو تطبيق خاطىء لقاعدة دولية. وهناك حالة تدخل في نطاق أعمال السلطة القضائية وتترتب عليها مسؤولية دولية، وهي حالة **إنكار العدالة أو الاستنكاف عن إحقاق الحق**. ويُعتبر من قبيل ذلك الأحكامُ الظالمة ظلماً بيّناً، وخصوصاً تلك الصادرة بسوء نيّة في مواجهة الأجانب. وتظهر هذه الحالات:

١ ـ عندما يُحال بين الأجنبي وبين الالتجاء إلى القضاء.

٢ ـ أو عندما تمتنع محاكم الدولة، رغم اختصاصها، عن النظر في نزاع تقدَّم به أحد الأجانب.

٣ ـ أو عندما تتباطأ هذه المحاكم في الفصل في النزاع دون مبرّر، أو بقصد حرمان الأجنبي من الوصول إلى حقه.

٤ ـ أو عندما يكون هناك نقص كبير في إجراءات التقاضي، أو عندما لا تتوافر الضمانات الضرورية لحسن سير العدالة.

٥ ـ أو عندما تفصل هذه المحاكم في الدعوى فتُصدر ضد الأجنبي حكماً تعسّفياً، سببه الخضوع لشعور عدائي ضد الأجانب، أو ارتكاب أخطاء فاحشة أو متعمَّدة في الحكم أو الإجراءات التي اتّبعت.

ومسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها القضائية لا يجوز أن تُثار إلاّ إذا كان الأجنبي المتضرِّر قد استنفد جميع الوسائل القضائية التي يقرِّرها تشريع الدولة. فإن كان الحكم المشكو منه قابلاً للاستئناف أو التمييز وجب على المدعي سلوك طرق الطعن هذه قبل أن يلجأ إلى حماية دولته. وتنتفي مسؤولية الدولة التي أصدر قضاؤها الحكم المشكو منه إذا أصبح هذا الحكم نهائياً مبرماً بسبب إهمال المدعي الأجنبي وتقصيره في الطعن فيه في المُهل المحدّدة.

ولا يجوز للدولة، لدى ثبوت مسؤوليتها الدولية، التذرّع بقوانينها الداخلية للتنصّل من التزاماتها الناشئة عن معاهدة دولية صدقت عليها. وقد ورد في رأي استشاري أصدرته محكمة العدل الدولية الدائمة، في ٤/ ٢/ ١٩٣٢، بشأن المواطنين البولنديين المقيمين في مدينة دانتزج، أن الدولة «لا تستطيع أن تستند إلى دستورها بقصد التهرّب من الالتزامات الملقاة على عاتقها بمقتضى المعاهدات السارية».

القسم الثالث

مسؤولية الدولة عن أعمال الأجانب والحروب الأهلية

إذا ارتكب بعض الأفراد الموجودين في دولةٍ ما أعمالاً عدوانيةً مخلّةً بالقواعد الدولية ضد دولة أجنبية (كالاعتداء على المسؤولين

فيها، أو إهانة عَلَمها، أو مساعدة الحركات الثورية ضدها، أو الاعتداء على رعاياها)، فهل تُسأل الدولة صاحبة الإقليم عن هذه التصرّفات أمام الدول الأجنبية التي تعرّضت (أو تعرّض رعاياها) للاعتداء؟

الرأي السائد هو أن الدولة تتحمّل هنا مسؤوليةً دوليةً مباشرةً لأنها أخلّت بأحد التزاماتها الأساسية، وهو المحافظة على الأمن العام في البلاد. وهذا الالتزام ذو شقين يمثلان واجبين: **واجب الحيطة** (قبل وقوع الضرر) **وواجب القمع** (بعد وقوعه). فعلى الدولة أن تحول، على قدر المستطاع، دون قيام حوادث مماثلة في إقليمها وأن تحمي عند الاقتضاء، الأجانب المهدَّدين فيها. فالدولة ملزمة بأن تحتاط لكل أمر وتتخذ بصورة دائمة التدابير اللازمة لحماية بعض الأمكنة (السفارات ومناطق الحدود) أو بعض الأجانب (رئيس الدولة أو وزرائها أو ممثليها الدبلوماسيين) في بعض الظروف (اضطرابات، أو مظاهرات، أو احتفالات). وقد يصعب علينا عملياً أن نبرهن، في حالة معيّنة، أن السلطات المحلية قد أخلّت بواجب الحيطة والحماية، إلاّ أن هناك تصرّفات يمكن اتخاذها معياراً في هذا الشأن، ومنها:

١ ـ رفض الدولة اتخاذ التدابير اللازمة، على الرغم من مطالبة الممثلين الدبلوماسيين أو الأشخاص المعنيين بذلك.

٢ ـ واشتراك الجنود أو الشرطة أو الموظفين في أعمال العنف الموجّهة ضد الأجانب.

وعلى العكس، فهناك تصرّفات من شأنها أن تجرّد الدولة من كل مسؤولية، مثل:

١ ـ حصول الضرر من عملٍ اشترك فيه الأجنبي، أو تمّ بتحريضٍ منه.

٢ ـ أو رفض الأجنبي العمل بنصائح دولته التي دعته إلى مغادرة إقليم الدولة المقيم فيها (وهذا ما يحدث عند نشوب حروب أهلية أو ثورات في الإقليم).

أمّا واجب القمع فيظهر بعد وقوع الضرر. وفي هذه الحالة يتعيَّن على الدولة أن تبذل كل جهد لمعاقبة المذنبين وتأمين التعويضات المناسبة للمتضرّرين. وتتحمَّل الدولة مسؤولية دولية إذا صدرت عنها التصرّفات التالية:

١ ـ رفض ملاحقة المذنب أو تعمّد الإهمال في البحث عنه.

٢ ـ رفض محاكمته.

٣ ـ رفض معاقبته.

٤ ـ التقصير في أمر مراقبته ممّا سهّل له الفرار.

٥ ـ الإسراع في العفو عنه بعد صدور الحكم.

وفي أثناء الحروب الأهلية والثورات الداخلية يتعرَّض الأجانب أو تتعرَّض أملاكهم للأضرار، فما مدى مسؤولية الدولة في هذه الحالة؟

إن الفقه يميّز بين ثلاثة أنواع من الأضرار:

١ ـ الأضرار التي تنتج من المعركة أو الحرب ذاتها. وهنا تنتفي مسؤولية الدولة. والفقه يبرّر ذلك باللجوء إلى فكرة القوة القاهرة. فلا يحق للأجنبي، مثلاً، أن يطالب الدولة بأي تعويض إذا دمّرت الغارات الجوية منزله.

٢ ـ الأضرار التي تنتج من تدابير اتخذتها السلطات الحكومية ضد شخص أجنبي معيّن وتجاوزت بها حدود الأعباء التي يمكن أن يتحمّلها الأجنبي دون مقابل في ظروف معيّنة، كأن تقوم سلطات الدولة بتدمير دار أو مؤسسة أجنبية دون ضرورة عسكرية، أو تعمد إلى نهبها أو قتل سكّانها دون مبرّر، أو توقف الأجانب وتعدمهم فوراً، أو تفتّشهم وتعذّبهم. ففي هذه الحالات تعتبر الدولة مسؤولة.

٣ ـ الأضرار التي تنتج من تدابير اتخذها الثوار. وهنا يميّز الفقه بين وضعين: انهزام الثوار وانتصارهم. فإذا هُزموا اعتُبرت الدولة غير مسؤولة عن أفعالهم. ويبرّر الفقه هذا الحل بالفكرة التالية: إن الحكومة الشرعية التي هزمت الثوار لا تُعتبر مسؤولةً عن الأضرار التي تسبّبوا في إنزالها بالأجانب لأن الثوّار كانوا متمرّدين وخارجين على القانون، ولأن المسؤولية تزول عندما تختفي السلطة الفعلية والدائمة. ولكن هذا الحل خَطِرٌ لأنه يشجّع الأجانب المقيمين في الدولة على التخلّي عن حيادهم إزاء الفريقين المتنازعين ومساعدة الثوار على الفوز من أجل تأمين تعويضاتهم. ويسارع الفقه إلى القول بأن انتفاء المسؤولية يتضمن استثناءين:

أ ـ فالدولة تتحمّل المسؤولية في حال إثبات تقصيرها في واجب الحيطة، أي إذا لم تتخذ كل ما يمكنها اتخاذه من تدابير للمحافظة على الأجانب.

ب ـ وهي تتحمّل المسؤولية كذلك في حال صفحها وعفوها عن الثوار، لأن العفو يفترض قبول الدولة تحمّل جميع المسؤوليات التي ولّدتها الثورة أو الحرب، ولأن العفو يشبه التصديق اللاحق على الأفعال التي ارتكبها الثوار.

والوضع الآخر هو انتصار الثوار. وهنا لا يشك أحد في وجوب تحمُّل الدولة المسؤولية، فالثوار الذين أحرزوا النصر يُعدّون، بسبب انتصارهم، كأنهم الممثلون الشرعيون للإرادة القومية منذ بداية النزاع المسلّح. ومن الطبيعي أن تتحمَّل حكومتهم التي يعتبرونها الحكومةَ الشرعيةَ منذ قيام النزاع نتائجَ هذا النزاع.

ونشير إلى أن عدم المسؤولية عمّا يقع في أثناء الثورة أو الحرب الأهلية لم يمنع دولاً كثيرة من التعويض على الأجانب الذين تضرّروا من أعمال الثوار أو أعمال القمع. غير أن الدافع إلى ذلك لم يكن التسليم بوجود المسؤولية بل الشعور بالرحمة. ولهذا فإن الدول تحرص عادةً، عند قيامها بدفع مثل هذه التعويضات، على أن تُعلن بأنها تُؤدّيها تبرّعاً منها وبدافع إنساني.

ويُقرّ الفقه بوجود حالتين تتحلّل فيهما الدولة من كل مسؤولية، وهما: اعتراف الدولة للثوّار بصفة المحاربين، أو صدور هذا الاعتراف عن دول أجنبية. وفي الحالتين ترتفع المسؤولية عن الدولة لتقع على عاتق الثوار.

القسم الرابع

نتائج المسؤولية الدولية أو أشكال التعويض

النتيجة الأساسية للمسؤولية الدولية هي التزام الدولة المسؤولة دفعَ تعويض عن الضرر الذي نشأ عن الفعل غير المشروع. ولهذا التعويض صور عدة، منها:

١ ـ **الترضية**، وتكون عندما لا يترتب على العمل المسبّب

للمسؤولية أي ضرر مادي. والترضية تعني قيام الدولة المسؤولة بعدم إقرار التصرّفات الصادرة عن سلطاتها أو موظفيها. والترضية تتم بتقديم اعتذار دبلوماسي، أو فصل الموظف المسؤول، أو إحالته إلى المحاكمة.

٢ ـ **التعويض العيني**، ويكون بإعادة الأمر إلى ما كان عليه قبل وقوع الفعل غير المشروع، كإعادة الأموال المصادرة دون حقٍّ إلى أصحابها من الأجانب.

٣ ـ **التعويض المالي**، ويكون بدفع مبلغ من المال للتعويض عن الضرر. وقد يطالب المتضرِّر بتعويض عن فوات النفع أو الربح، أو عن الخسارة الأدبية.

والتعويض هو، في الواقع، أمرٌ تقديري يحدّد القاضي الدولي شكله وحجمه ومداه، وفقاً لسلطته التقديرية. ونشير هنا إلى التطورات الحديثة التي شهدها القانون الدولي في مجال المسؤولية الجزائية الدولية، فقد أصبح الأفراد يتحمّلون هذه المسؤولية عندما يرتكبون باسم دولهم جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم ضد السلام العالمي، على نحو ما سبق لنا أن شرحناه.

وعلى الدولة التي تسعى لإصلاح ضرر أصاب مواطنيها أن تستنفد أولاً جميع طرق المراجعة (أو طرق التظلّم، أو سبل الانتصاف) أمام المحاكم الوطنية والجهات الإدارية لدى الدولة المعنيّة قبل الالتجاء إلى الآليات والوسائل الدولية. وهذه المسألة تشكل قاعدة مستقرّة في القانون الدولي. وقد قررت محكمة العدل الدولية، في العام ١٩٥٩، وفي قضية أنترهاندل Interhandel، بين سويسرا والولايات المتحدة، أن تلك القاعدة «تضمن أن تكون للدولة التي حدثت المخالفات فيها

فرصةُ معالجتها من خلال وسائلها الخاصة الموجودة في إطار نظامها القانوني الداخلي». وهذه القاعدة تنطبق أيضاً على شكاوى الأفراد ضد الدول.

والخلاصة أن المسؤولية الدولية، عندما تتوافر شروطها، يترتّب على الدولة المسؤولة بعض النتائج والآثار. ولكن وضع هذه المسؤولية موضع التطبيق قد يتخذ أحد الأشكال الآتية:

أ ـ حل المشكلة بالطرق الدبلوماسية العادية.

ب ـ عرض الأمر على القضاء أو التحكيم الدولي.

ج ـ إجراء مفاوضات دولية لحل النزاع. فإذا انتهت هذه المفاوضات بالنجاح عمدت الدول إلى إبرام معاهدة دولية لهذا الغرض.

وموضوع التعويض يطرح مسألتين مهمتين: مسألة التأميم ومسألة الحماية الدبلوماسية.

أولاً ـ مسؤولية الدولة عن تأميم أموال الأجانب:

على الرغم من تقديس الملكية الفردية ووصفها بأنها حق قانوني يجب احترامه، فإن التشريعات المختلفة تعترف للدولة، منذ القدم، بالحق في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، مقابل تعويض يُدفع للمالك. واحترام هذه الملكية لم يَحُل دون إمكان مصادرة الأموال الخاصة بلا تعويض، عند ارتكاب أعمال مخالفة لأحكام القانون أو النظام العام. بل إن هناك تشريعات تخوّل الدولة حق الاستيلاء على الأموال الخاصة، بشكل موقت أو نهائي، أو وضعها تحت الحراسة خدمةً لمصلحة عامة، أو عملاً بمقتضيات الحرب.

ولعل أهم ضربة وُجّهت إلى فكرة تقديس الملكية الفردية هو ما حدث في العام ١٩١٧، على إثر قيام الثورة السوفياتية وهيمنة الأفكار الاشتراكية وظهور نظم قانونية حديثة، كالتأميم، وما أسفر عنه من ملكية جماعية وتعاونيات جماعية. وكان ذلك، في الواقع، مظهراً لتطور عميق طرأ على مفهوم الملكية التي انتقلت من طور الحق المقدس المطلق إلى طور الحق ذي الوظيفة الاجتماعية. وهذا يعني أن الملكية أصبحت وسيلةً يضعها المجتمع في يد الفرد لتحقيق الصالح العام. وبهذا المفهوم الجديد لحق الملكية أصبح من الممكن تصوّر زوال الملكية الفردية وفقاً لحاجات المجتمع لكي تحل مكانها أو بدلاً منها صورة جديدة من الملكية الجماعية للأمة. واستناداً إلى هذا المفهوم تأكدت الحاجة إلى التأميم بوصفه الأداة القانونية لتحقيق الانتقال من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة.

ونلاحظ من فئة من الفقهاء تكتفي باعتماد صورتين لنزع الملكية: نزعها للمنفعة العامة، والمصادرة. أمّا التأميم فيُعدّ، في تقديرها، نوعاً من المصادرة. ومعيار التمييز بين الصورتين يكمن، في رأيها، في معيار التعويض أو عدمه. فإذا قامت الدولة بأداء تعويض كامل للمالك وُصف الإجراء القانوني بأنه نزع للملكية من أجل تحقيق المصلحة العامة. أمّا إذا امتنعت الدولة عن دفع أي تعويض للمالك، أو دفعت تعويضاً غير كامل أو غير عادل، فإن إجراءها يوصف عندئذٍ بأنه مصادرة.

غير أنه وُجّه إلى هذا الرأي (معيار التمييز) عدة انتقادات، أهمها أن التأميم يشكل نظاماً قانونياً مستقلاً، يختلف في جوهره عن الأشكال الأخرى لنزع الملكية. فالمشرّع الوطني في مختلف الدول التي لجأت إلى التأميم يحرص على إخضاعه لنظام قانوني متميز في

أحكامه عن القواعد المتبعة في شأن كلٍّ من نزع الملكية للمنفعة العامة والمصادرة. والبرهان أن حركة التأميم التي سادت في القرن المنصرم لم تخضع لقواعد نزع الملكية أو المصادرة. ومن ناحية ثانية فإن مصطلح «التأميم» برز كمصطلح قانوني يتميز بمفهوم أو وضع قانوني خاص في أدبيات عدد كبير من المراكز القانونية الدولية[١]. ولهذا يأخذ معظم الفقهاء بالتقسيم الثلاثي لنظم الاستيلاء على الملكية: نزع الملكية للمنفعة العامة، والمصادرة، والتأميم. وبعد الحرب العالمية الثانية، أصبح التأميم بالنسبة إلى كثير من الدول النامية وسيلةً للتخلص من التبعية الاقتصادية وترسيخ الاستقلال السياسي والاقتصادي.

ولكن ما مدى مسؤولية الدولة عن تأميم أموال الأجانب؟ إن الفقه الدولي يؤكد اليوم حق الدولة في تأميم هذه الأموال، ويعتبر أن التأميم من الاختصاصات الداخلية للدولة. ولكن الفقه يقرر، في الوقت ذاته، بوجوب دفع تعويض عادل عن الأموال المؤمّمة. وقد ورد في الحكم الشهير الصادر عن محكمة العدل الدولية، في العام ١٩٥٢، بشأن تأميم شركة النفط البريطانية ـ الإيرانية، أن التأميم حق لكل دولة ذات سيادة، وأنه يُنَظَّم بقانون داخلي، وأن القانون الدولي لا يتدخل في الأمر إلاّ من زاوية تأمين تعويض عادل وسريع.

وفي الوقت الذي تطالب فيه الدول الغربية بأن يكون التعويض كاملاً أو فورياً، ترى الدول النامية أن التعويض يجب أن يكون عادلاً تُراعى فيه إمكانات الدولة التي قامت بالتأميم ومدى ما حصل عليه

---

(١) راجع، مثلاً، بحث د. أحمد صادق القشيري: **التأميم في القانون الدولي الخاص.** في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية. عدد يناير ١٩٦٩، ص ٩ ـ ١٣.

الأجانب من أرباح في الماضي. وبعضها يطالب بدفع التعويض، وخصوصاً إذا كان باهظاً، على أقساط. والبعض الآخر يجيز لنفسه تحويل التعويض إلى سندات على خزينة الدولة بفائدة ثابتة. بل إن بعضها (مثل أندونيسيا) يرفض فكرة التعويض أساساً.

ثانياً ـ الحماية الدبلوماسية والأيدي النظيفة:

هل بإمكان المواطن التنازل عن الحماية الدبلوماسية؟

قد يحدث أحياناً أن يُضاف شرط إلى العقود التي تبرمها الدول مع الأجانب (عقود المقاولات، مثلاً) يتنازل هؤلاء بمقتضاه عن حقهم في الحصول على حماية دولتهم فيما يتعلّق بتنفيذ العقود، أي في حال نشوء خلاف حول طرق التقاضي الداخلية.

وهذا الشرط يُعرف باسم: **شرط كالڤو** Clause Calvo، نسبةً إلى السياسي والفقيه الأرجنتيني (١٨٢٤ ـ ١٩٠٦) الذي كان أوّل من صاغه. وورد الشرط في عقود كثيرة قامت بين دول أميركا اللاتينية والرعايا الأجانب.

ولكن ما قيمة هذا الشرط؟

إن الفقه الدولي الحديث أعلن، بعد فترة تردّد، بطلانه وأثبت أنه لا يمكن الدولةَ التي وقّعته أن تحتجّ به أمام الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي، وذلك لسببين: لأن الشرط يرد في عقدٍ بين الدولة والأجنبي، فلا يمتد أثره إلى الدولة التي يحمل الأجنبي جنسيتها باعتبارها لم تكن طرفاً في العقد، ثم لأن حق الدولة في حماية رعاياها واجب ثابت للدولة لا للرعايا، ولا يعفيها من هذا الواجب تنازلُ رعاياها عن حقهم في الحماية.

ولا بدّ لنا هنا من الإشارة إلى شرط آخر مشابه بمضمونه لشرط كالفو، هو **شرط الأيدي النظيفة**، أو شرط السلوك الحسن. فدعاوى المسؤولية تنشأ عادةً بسبب ما يلحق الرعايا الأجانب من أضرار أثناء وجودهم في إقليم دولة غير دولتهم. وبما أن المسؤولية الدولية هي علاقة قانونية لا تقوم إلاّ بين أشخاص القانون الدولي، فإنه يصعب على الفرد المتضرِّر، إثارتها في وجه دولة أجنبية. ولهذا يتوجَّب عليه اللجوء إلى دولته لتطالب له بحقه. وتكون مطالبتها في هذه الحالة قائمة على أساس حمايتها الدبلوماسية لرعاياها في الخارج. غير أن الدولة لا يمكنها ممارسة حمايتها الدبلوماسية تجاه من يطالب بها من رعاياها، ولا يمكنها بالتالي رفع دعوى المسؤولية الدولية ضد دولة أجنبية نيابةً عن هؤلاء الرعايا، إلاّ إذا توافرت الشروط التالية:

١ ـ وجود رابطة قانونية أو سياسية بين الدولة والشخص طالب الحماية. ومعنى ذلك أن يكون طالب التعويض متمتعاً بجنسية الدولة المطالبة بحقه خلال الفترة الفاصلة بين حصول الفعل الضارّ والفصل في دعوى المسؤولية.

٢ ـ واستنفاد هذا الشخص جميع وسائل التقاضي الداخلية التي تسمح بها تشريعات الدولة التي صدر عنها الفعل الضارّ.

٣ ـ وتمتّع هذا الشخص بسلوك حسن وسليم، أو بأيدٍ نظيفة تجاه الدولة الأجنبية.

وينتفي حسن السلوك، ويُرفض بالتالي طلب الحماية، في حالتين: إذا خرق الشخص حرمة القانون الداخلي للدولة الأجنبية التي يقيم فيها (كاشتراكه في حركة ثورية ضد الحكومة الشرعية)، أو إذا قام بنشاط مخالف لمبادىء القانون الدولي (كخرقه حياد الدولة أو تعاطيه تجارة الرقّ أو المخدرات فيها).

الفصل الرابع

توارث الدول والمنظمات الدولية

تتعرّض الدولة منذ نشأتها لتغيّرات شتّى تؤثر في كيانها الداخلي ومركزها الدولي. وتتفاوت أهمية هذا التأثير بتفاوت أهمية التغيّرات التي تشمل تارةً كل مقوّمات الدولة، وطوراً بعض عناصر وجودها. فإذا شملت كل مقوّمات الدولة زالت الدولة واضمحلّت. وإذا شملت كيانها الخارجي أو تكوينها الإقليمي أصيبت الدولة بالتفسّخ والضعف.

وتزول الدولة من الوجود وتفنى عندما تفقد أحد عناصرها الثلاثة الأساسية: السكان أو الإقليم أو السيادة.

ولكن فقدان العنصرين الأولين، أي هلاك السكان بأجمعهم واختفاء الإقليم بكامله، احتمال نادر لا يحدث إلاّ عند تصوّرنا قيام زلزال شامل، أو طوفان عام، أو في حالة إفنائها بقنبلة هيدروجينية من آخر طراز متطوِّر، أو في حالة حدوث هجرة شاملة يقوم بها السكان ويتركون بلدهم قاعاً صفصفاً.

والغالب أن تزول الدولة بفقدان سيادتها واستقلالها، أي بضمّها طوعاً أو كرهاً إلى دولة أو دول أخرى، أو بانقسامها على نفسها وتكوين دول جديدة، أو التحاق أجزائها بدول أخرى. فدولة بولونيا زالت في نهاية القرن الثامن عشر عندما تقاسمتها روسيا وبروسيا

والنمسا. وكذلك زالت دولة النمسا في العام ١٩٣٨ عندما ألحقتها ألمانيا بإقليمها. وزالت دولة مصر ودولة سوريا عند اتفاقهما على تكوين الجمهورية العربية المتحدة في العام ١٩٥٨. وفي السنوات الأخيرة انقسمت تشيكوسلوفاكيا إلى دولتين، ويوغوسلافيا والاتحاد السوفياتي إلى عدة دول.

وقد يكون زوال الدولة موقتاً يتمّ بفعل غزو أو استعمار خارجي، حتى إذا ما تمكّنت الدولة المغلوبة على أمرها من استعادة استقلالها السليب بوسائلها الخاصة، أو بمساعدة الغير، عادت إلى سابق عهدها واحتلّت من جديد مركزها الدولي في المحافل الدولية. وهذا ما حصل للجزائر التي احتلتها فرنسا وضمّتها إلى أراضيها (١٨٣٠ ـ ١٩٦٢) ولأثيوبيا التي خضعت للاحتلال الإيطالي في العام ١٩٣٥ واستعادت استقلالها بعد هزيمة إيطاليا في الحرب العالمية الثانية.

والتغيّرات الإقليميّة التي قد تتعرّض لها الدولة في أثناء وجودها كثيرة، نذكر منها الحالات التالية:

١ ـ اندماج عدة دول في دولة واحدة، بسيطةً كانت أم مركّبة.

٢ ـ تفكّك الدولة الواحدة وانحلالها على إثر حرب أو ثورة.

٣ ـ انفصال بعض الأقاليم عن الدول التي كانت تعتبرها جزءاً منها أو أقطاراً خاضعة لانتدابها أو حمايتها أو وصايتها.

٤ ـ انقسام الدولة الواحدة على نفسها وتحوّلها إلى دولتين أو أكثر.

٥ ـ إلحاق جزء من إقليم دولة بإقليم دولة أخرى، أو انفصال هذا الجزء واستقلاله عن دولة الأصل.

والشكل الأخير هو الذي يعنينا في دراستنا لأثر التغيّرات التي

يتعرّض لها التكوين الإقليمي للدولة. وهذا الشكل يتضمّن أحد أمرين: إمّا فقدان الدولة لجزء من إقليمها وضمّه إلى دولة أخرى، وإمّا انفصال هذا الجزء عن دولة الأصل واستقلاله بأمر نفسه. وفي الأمر الأول نشهد عملية مدّ وجزر، أو عملية كسب وخسارة، تحلّ بدولتين قائمتين. وفي الحالتين يبقى مركز الدولة، من الناحية الدولية، كما هو، ولكن الدولة تصاب بالتفسُّخ والضعف في الحالة الأولى، وتزداد قوة واتساعاً في الحالة الثانية. والقانون الدولي العام يهتم بهاتين الحالتين كما يهتم بحالة استقلال الجزء المنفصل وتكوينه لدولة جديدة، ويدرس الآثار التي تُخلّفها هذه التغيّرات الإقليمية في بعض العناصر المهمة كالمعاهدات، والديون العامة، والأملاك، والتشريع، والقضاء، والجنسية.

ويستعمل الفقه الدولي مصطلح «التوارث الدولي» للحديث عن التغيرات الإقليمية التي يتعرَّض لها كيان الدولة. ولهذا المصطلح معنى خاص في القانون الدولي العام. فالنتائج التي تترتب على عملية التعاقب بين سيادتين تستمد جذورها من نظرية سيادة الدولة، أي من مبادىء القانون العام، لا من نظرية الإرث أو التوارث (أي حلول الوارث محل المورّث في جميع ما له وما عليه) في القانون الخاص. ومردّ ذلك إلى الفارق بين مفهوم الملكية في القانون الخاص ومفهوم السيادة في القانون الدولي العام. فالملكية، على عكس السيادة، قابلة للتصرّف والانتقال. وحلول دولة محل دولة، أو اندماج دولة في دولة، أو التحاق جزء من دولة بدولة أخرى، لا يعني انتقال سيادة الأولى إلى الثانية، بل يُفضي إلى تكوّن سيادة جديدة.

ففكرة التوارث معروفة ومطبّقة في التشريعات الوطنية (وفاة شخص وتوزيع أمواله بين الورثة الشرعيين)، ولكنها تثير أكثر من

مشكلة على الصعيد الدولي عندما تحلّ دولة محل دولة أخرى في السيادة على إقليم معيّن[1].

وللاختصار نقول إنّ أسباب التوارث الدولي ترجع إلى عاملين أساسيين: التغيّرات الدولية التي أدّت إلى ظهور دول جديدة على إثر تصفية الاستعمار وما كان على شاكلته، ثم حدوث أمور تسبّبت في طرح مشكلات التوارث، مثل اتّحاد دولتين أو أكثر في دولة واحدة، أو انفصال جزء من إقليم دولة وتحوّله إلى دولة مستقلة، أو انقسام دولة على نفسها وتحوّلها إلى عدة دول.

والتوارث الدولي يُثير ظاهرياً، مشكلتين متناقضتين: الأولى تتلخص في أنّ الدولة الوارثة هي دولة ذات سيادة وغير ملتزمة، نظرياً، بالتصرفات التي صدرت عن الدولة المورِّثة. وهذا هو مبدأ عدم التوارث. والمشكلة الثانية تتلخص في وجوب مراعاة الوضع القانوني الذي كان سائداً في عهد الدولة المورِّثة، وذلك من أجل التجاوب مع الرغبة في تحقيق نوع من الاستقرار القانوني. وهذا هو مبدأ الاستمرارية. ونلاحظ أنّ التعامل الدولي لا يُغلّب اتجاهاً على آخر. ولهذا يُستحسن معالجة كل حالة على حدة.

والتوارث الدولي (ويُقال أيضاً: الخلافة أو الاستخلاف) لا

---

(1) راجع حول هذا الموضوع:

- M. K. Yasseen, La Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités. AFDI, 1978, pp. 59 - 113.

ـ د. أحمد أبو الوفا: الوسيط في القانون الدولي العام. الطبعة الرابعة. دار النهضة العربية. القاهرة ٢٠٠٤. ص ٤٤٦ ـ ٤٥٨.

ـ د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولي العام. دار النهضة العربية. القاهرة ٢٠٠٣. ص ٨١١ ـ ٨٣٠.

يقتصر على الدول فقط، بل يشمل كذلك المنظمات الدولية. وسنعالج في هذا الفصل، وفي قسمين، الحالتيين: توارث الدول وتوارث المنظمات الدولية.

القسم الأول: توارث الدول

لمصطلح (التوارث) مفهوم محدّد في إطار القانون الدولي. فاتفاقيتا ڤيينا بشأن التوارث الدولي قرّرتا (في المادة الثانية) أنّ «**مصطلح توارث الدول يعني حلول دولة محلّ دولة في مجال المسؤولية الدولية عن إقليم ما**». وكانت لجنة القانون الدولي، التابعة للأمم المتحدة، قد أمضت سنوات في دراسة موضوع التوارث حتى توصلت، بعد جهود مُضنية، إلى إقرار اتفاقيتين:

ـ **اتفاقية ڤيينا بشأن توارث الدول في مجال المعاهدات**، في ٢٢/٨/١٩٧٨. ولم تدخل هذه الاتفاقية حيّز التنفيذ إلاّ في ٦/١١/١٩٩٦. ولم يصدق عليها، حتى خريف العام ٢٠٠٦، سوى ثلاث دول عربية (مصر وتونس والمغرب).

ـ **اتفاقية ڤيينا بشأن توارث الدول في مجال الممتلكات والمحفوظات والديون**، في ٨/٤/١٩٨٣. وحتى خريف العام ٢٠٠٦، لم تدخل حيز التنفيذ. ولم يصدق عليها سوى سبع دول (ليس من بينها دولة عربية).

وبالاستناد إلى هاتين الاتفاقيتين وإلى الممارسات الدولية نشرح أهم التغيرات التي تطرأ على مقوّمات الدولة وعناصرها في حالة التوارث:

أولاً ـ أثر التوارث الدولي في المعاهدات الدولية:

إنّ انفصال جزءٍ من إقليم الدولة عن الدولة الأصل لا يُؤثّر في مركزها الدولي، ولا في التزاماتها الدولية. ومعنى ذلك أن الدولة تبقى مرتبطةً وملتزمةً بالمعاهدات التي سبق لها أن أبرمتها مع الدول الأجنبية قبل الانفصال.

ولكن هل يخضع الإقليم المنفصل (بعد تكوينه لشخص دولي مستقل) للمعاهدات التي وقّعتها دولة الأصل قبل الانفصال؟ إن الموضوع دقيق ومعقّد، وقد انقسم الفقهاء حوله بين مؤيّد ومعارض، فقال البعض بأن الدولة الناشئة أو المنفصلة لا ترث المعاهدات التي عقدها غيرها إلاّ إذا وافقت على ذلك بملء إرادتها. ورأى البعض الآخر وجوب التقيّد بمبادىء العدالة والإنصاف مع وجوب معالجة كل قضية على حدة لتعذّر وضع قاعدة عامة تطبّق في جميع الحالات الطارئة.

ولو تساءلنا عن موقف التعامل الدولي من هذه القضية لوجدناه يترنّح بين اتجاهين: الأول يرفض تنفيذ المعاهدات القديمة ويبرّر ذلك باستقلال الدولة الجديدة وتعذّر التزامها بتعهداتٍ لم تقبل بها، أو لم تكن طرفاً فيها، أو لم تكن موجودةً عند إبرامها. ومن الأمثلة على ذلك:

١ ـ إعلان اليونان في العام ١٨٢٥ أنها غير ملزمة بالمعاهدات التي وقّعتها تركيا، عندما كانت اليونان جزءاً من الأمبراطورية العثمانية.

٢ ـ رفض الجمهورية النمساوية، بعد العام ١٩١٩، تنفيذ المعاهدات التجارية القديمة وإصرارها على معاهدات جديدة مع الدول الموقعة عليها.

٣ ـ اتخاذ حكومة الرايخ الألماني نفس الموقف بعد ضمِّ النمسا إليها في العام ١٩٣٨.

٤ ـ تمسُّك الولايات المتحدة بنفس المبدأ بعد استقلالها عن بريطانيا.

أمّا الاتجاه الثاني فينادي باستمرار حكم المعاهدات في الأقاليم المنفصلة. وقد أخذ العديد من دول أميركا اللاتينية بهذا المبدأ.

وعند إلقائنا نظرةً شاملةً على التجارب الدولية في هذا الميدان نرى أن الدول تميل بصورة عامة، بعد التجزئة، إلى عدم تنفيذ المعاهدات السياسية، كمعاهدات التحالف والحياد ومنح القواعد العسكرية، وإلى الإبقاء على المعاهدات التي تنصب مباشرةً على الإقليم المنفصل ذاته، كالمعاهدات التي تُقرّ حياده، أو معاهدات تعيين الحدود، أو المعاهدات التي تقرّر حقوق ارتفاق عليه، أو المعاهدات المتعلقة بالملاحة في نهرٍ أو مضيقٍ أو ما شابه ذلك. غير أنه يترتّب على الإقليم الذي ينضم إلى دولة ثانية أن يخضع لجميع المعاهدات التي سبق لهذه الدولة أن أبرمتها.

ونحن نعتقد أن الحكمة تقضي، لدى انتقال جزءٍ من إقليم دولةٍ إلى أخرى، أو لدى استقلال هذا الجزء، بأن يعقد هذا الجزء المستقل (أو الدولة الضامّة) اتفاقيات جديدة تُحدِّد بصورة واضحة مصير الاتفاقيات القديمة.

ثانياً ـ أثر التوارث الدولي في الديون العامّة:

الديون العامّة هي ديون اقتُرضت لصالح الدولة واستفاد منها كل جزء من إقليمها وكل فرد من رعاياها. والدولة لا تُعفى من ديونها

بسبب انفصال جزء من إقليمها عنها، كما لا يُعفى المَدين من ديونه بسبب فقده لجزء من أملاكه. وإذا انفصل جزء من إقليم الدولة كان من الطبيعي أن يتحمَّل هذا الجزء نصيبه من هذه الديون، لأن الدولة ليست في الواقع سوى نظام سياسي يضمّ مجموعة من الأفراد يتمتّعون بإمكانات اقتصادية معيّنة بحيث لا يجوز أن تؤدّي تجزئة الإقليم إلى تملّصهم من القيام بواجباتهم وإلى عجز الدولة المجزّأة عن تسديد ديونها وحدها بعد أن جُرّدت من جزءٍ من إمكاناتها المادية أو مواردها العامة التي تُسدّد بواسطتها هذه الديون.

وإذا انضمّ الإقليم المنفصل إلى دولة جديدة كان من الطبيعي أن تلتزم الدولة الضامّة بنصيبه من هذه الديون. فالعدل يقضي، في هذه الحالة، بأن تُعفى الدولة التي فقدت جزءاً من إقليمها من جزء من ديونها، وبأن تُلزم الدولة التي ازدادت مساحتها ومواردها بفعل الانضمام بدفع هذا الجزء. وقد اتّبعت دول كثيرة هذه القاعدة:

١ ـ التزمت بلجيكا، بعد انفصالها عن هولندا في العام ١٨٣١، بجزء من ديون هذه الدولة.

٢ ـ التزمت بلغاريا والصرب والجبل الأسود بجزء من ديون الأمبراطورية العثمانية في العام ١٨٧٨.

٣ ـ ألزمت معاهدة فرساي كل دولة انتقل إليها جزء من الأمبراطورية الألمانية بدفع نصيب من ديون الأمبراطورية. وهذا ما فعلته المعاهدات الأخرى بالنسبة إلى ديون أمبراطورية النمسا والمجر.

٤ ـ قبلت دول أميركا الجنوبية، بعد استقلالها عن إسبانيا، بأن تسهم في دفع الديون العامة لهذه الدولة.

ورفضت دول أخرى هذه القاعدة بحجة أن الدولة الجديدة لم تعقد بنفسها القروض التي نجمت عنها الديون، وأنه لا يجوز أن يُفرض على الدولة ذات السيادة أي التزام قانوني إلاَّ بمحض إرادتها. وقد عملت بذلك:

١ ـ الولايات المتحدة التي رفضت، بعد انفصالها عن بريطانيا، أن تأخذ على عاتقها أي جزء من الديون العامة.

٢ ـ ألمانيا التي رفضت تسديد ديون النمسا بعد ضمِّها إليها، وديون تشيكوسلوفاكيا بعد فرض حمايتها عليها.

٣ ـ الاتحاد السوفياتي الذي رفض مبدأ انتقال الديون العامة عندما ضمَّ إليه دول البلطيق في العام ١٩٤٠.

ولكن ما هو الأساس الذي يُستخدم لتحديد نصيب الجزء المنفصل من ديون دولة الأصل؟

لقد اتّخذ البعض **مساحة الإقليم** مقياساً. ولكن هذا المعيار خاطىء لأن مساحة الإقليم ليست مقياساً لقيمته المالية وأهميته الاقتصادية، فهناك أقاليم صغيرة ولكنها غنية، وهناك أقاليم شاسعة ولكنها فقيرة.

واتخذ البعض الآخر **عدد سكان الإقليم** مقياساً. وهذا معيار خاطىء أيضاً، لأن هناك أقاليم صغيرة آهلة بالسكان وأخرى واسعة محرومة من السكان، ولأن تكاثر السكان في جزءٍ من أجزاء الدولة ليس دليلاً على ازدهار هذا الجزء.

وما الحل إذن؟ لعل أقرب **النظريات** إلى الواقع، في مسألة تحديد نصيب الإقليم من الديون، هي تلك التي تعتمد على **كمية ما يدفعه هذا الإقليم من ضرائب الدولة**، لأن الضرائب تمثّل في الواقع الدخل

الحقيقي للإقليم وتُعتبر خير معيار لقيمته المالية. وقد طبّقت معاهدة فرساي هذا المعيار بالنسبة إلى ديون الأمبراطورية العثمانية والأمبراطورية النمساوية ــ المجرية.

وإذا كانت هنالك ديون محلية خاصة بالجزء المنفصل، أي ديون التزمت بها دولة الأصل لمصلحة الإقليم الذي انفصل عنها، فإن الديون تنتقل بأكملها إلى ذمة الجزء المنفصل في حالة استقلاله، أو تُلزم بها الدولة التي انضمّ إليها.

ثالثاً ــ أثر التوارث الدولي في مصير الممتلكات:

يجب التمييز هنا بين الأملاك الخاصة والأملاك العامة. فالأملاك الخاصة بالأفراد لا تتأثر باستقلال الإقليم المنفصل أو بانتقاله إلى سيادة أخرى. إنها تبقى في ملكيتهم. أمّا الأملاك العامة فإنها تنتقل إلى ملكية الدولة الجديدة، مثل: الطرق والجسور والترع والمؤسّسات الحكومية ذات المنفعة العامة كالمدارس والمستشفيات. وإذا كانت السكة الحديدية تابعة للدولة انتقلت دون قيد إلى الدولة الجديدة. وإذا كانت تقوم شركة باستغلالها اضطرّت الدولة الجديدة، مقابل استيلائها عليها، إلى دفع تعويض لهذه الشركة. وقد تتفق الدولتان على خلاف ذلك.

وفيما يتعلّق بأملاك الدول الخاصة فالأصل أن تبقى في ملكيتها لأنها تشبه في وضعها أملاك الأفراد الخاصة. وقد يتفق الطرفان أحياناً على مخالفة هذه القاعدة، فمعاهدة فرساي التي أعادت إلى فرنسا إقليم (الألزاس واللورين) قرّرت انتقال جميع الأملاك الخاصة التي كانت للتاج الأمبراطوري أو للولايات الألمانية في هذا الإقليم إلى فرنسا دون مقابل.

والمبدأ العام المطبّق لدى تحوّل السيادة من دولة إلى دولة هو وجوب احترام الحقوق الخاصة المكتسبة بصورة شرعية وقانونية. وقد أصدرت محكمة العدل الدولية الدائمة، في العام ١٩٢٢، رأياً استشارياً جاء فيه «أن الحقوق الخاصة المكتسبة وفقاً للقوانين النافذة لا تصبح ملغاةً بعد تحوّل السيادة».

وأهمّ فئة من الحقوق المكتسبة هي الامتيازات، ولا سيّما امتيازات المرافق العامة (الكهرباء والمياه والمواصلات. . .). والتعامل الدولي أيّد بصورة عامة الالتزام المفروض على الدولة الضامّة باحترام الامتيازات التي منحتها دولة الأصل مراعيةً فيها القانون والصالح العام. ولكن ذلك لا يمنع الدولة الجديدة من إلغائها أو تعديلها إذا كانت تتعارض مع نظامها ومصالحها.

رابعاً ـ أثر التوارث الدولي في التشريع:

عند انضمام إقليم إلى دولة جديدة يخضع فوراً، أي دون حاجة إلى إجراء خاص أو نص خاص، لقانونها الدستوري ونظامها السياسي. أمّا بالنسبة إلى القوانين المدنية والإدارية والمالية والجزائية فيجب اتخاذ إجراء تشريعي قبل تطبيقها على الإقليم حتى يأخذ السكان علماً بذلك (إصدار قانون ونشره بصورة رسمية).

ومن المتّفق عليه أن الدولة الجديدة تلتزم بالمحافظة على الحقوق المكتسبة لرعايا الإقليم المنفصل في ظل القوانين القديمة وتعلن عادةً عن فترة انتقال يستمر فيها تطبيق القوانين القديمة إلى أن تصدر القوانين الجديدة وتحل محلها تدريجياً. وهذا ما حصل بالنسبة إلى إقليم (الألزاس واللورين) عند ضمّه إلى ألمانيا في العام ١٨٧١ وعند استرجاع فرنسا له في العام ١٩١٩.

ولكن هل تلزم الدولة الجديدة باحترام الحقوق الخاصة أو الالتزامات التي سبق لدولة الأصل أن منحتها لبعض الأفراد أو الشركات الأجنبية في الإقليم المنفصل أو المنضم؟

إن معظم المعاهدات تنصّ على وجوب احترام الحقوق التي اكتسبها الأفراد أو الشركات الأجنبية في الإقليم. وقد أيّد القضاء الدولي هذا الاتجاه في عدّة أحكام، منها:

١ ـ **قضية المصالح الألمانية في سيليزيا العليا البولونية.** وقد صدر الحكم عن محكمة العدل الدائمة في العام ١٩٢٦. وتتلخّص القضية في أن بولونيا التي بسطت سيادتها، بعد الحرب العالمية الأولى، على بعض الأراضي التي كانت تابعةً لألمانيا أصدرت مرسوماً حرمت منه الرعايا الألمان الذين كانوا يقيمون في هذه الأراضي من بعض ممتلكاتهم التي مُنحت لهم من قِبَل الدولة الألمانية. ونشب نزاع بين ألمانيا وبولونيا وعرض على المحكمة الدولية التي قرّرت بطلان المرسوم البولوني ووجوب احترام الحقوق الخاصة للرعايا الألمان.

٢ ـ **قضية الفنارات بين فرنسا واليونان.** وقد صدر الحكم في العام ١٩٣٤ عن المحكمة ذاتها كذلك. وكان النزاع بين فرنسا واليونان. وملخّص القضية أن الدولة العثمانية كانت قد منحت شركة فرنسية بعض الالتزامات التي تقضي بإنارة الفنارات العثمانية المنتشرة على شواطىء هذه الدولة، في البحر المتوسط والبحر الأسود والمضايق. وحينما حصلت اليونان على بعض هذه الشواطىء نتيجةً للحروب البلقانية أرادت أن تتخلّص من الامتيازات المذكورة. وقرّرت المحكمة أن عقد الالتزام الممنوح للشركة الفرنسية بواسطة

الدولة العثمانية، والمُمدَّد في العام ١٩١٣، يسري في وجه اليونان التي يتعيّن عليها احترامه.

خامساً ـ أثر التوارث في الأحكام القضائية:

ما مصير القضايا التي كانت مطروحةً أمام محاكم الإقليم قبل ضمّه أو انفصاله؟ وما أثر الأحكام التي أصدرتها هذه المحاكم قبل الضمّ أو الانفصال؟ يجب هنا أن نفرِّق بين الدعاوى المدنية والدعاوى الجزائية.

فالدعاوى المدنية التي لم يصدر فيها حكم نهائي قبل حصول الانفصال تنتقل بحالتها إلى القضاء المختص في الدولة الجديدة. وتُعتبر الإجراءات التي تمّت أمام القضاء الأول حقاً مكتسباً لذوي الشأن، وعلى القضاء الجديد أن يفصل في الدعوى على أساس هذه الإجراءات. ولصون حقوق المتقاضين يُسمح عادةً للقضاء الجديد بتطبيق القانون الذي رُفعت الدعوى في ظلّه.

أمّا إذا كنّا أمام أحكام نهائية صدرت عن محاكم الإقليم المنفصل دون أن يتم تنفيذها قبل الانفصال فإنها تُعتبر حقاً للمتقاضين، ولهم أن ينفّذوها على الوجه التالي: إذا كان التنفيذ يجب أن يتم على أرض دولة الأصل فإنه يحصل دون حاجة لأيّ إجراء جديد، فالمحكمة التي أصدرت الأحكام كانت حين إصدارها تابعة لهذه الدولة. وإذا كان التنفيذ يجب أن يتم على أرض الدولة المستقلّة الجديدة فمن الواجب تسهيل العملية وإعفاؤها من أي إجراء جديد. وإذا كان التنفيذ يجب أن يتم على أرض الدولة التي انضمّ إليها الإقليم وَجَبَ لحصوله استصدار إذنٍ بالتنفيذ من هذه الدولة.

وفي الوقت الذي لا تثير فيه الدعاوى المدنية إشكالاً كبيراً نرى أن **الدعاوى الجزائية** تُسبّب صعوبات جمّة مرجعها اختلاف التشريعات والعقوبات الجزائية في دول العالم. ولذلك فإن الدول تُفضّل وضع حلول عادلة لهذه الصعوبات بتوقيع معاهدات أو اتفاقات خاصّة بها. والقواعد العامة التي تطبّق عادة هي التالية:

إذا لم تبدأ المحاكمة في جريمة وقعت قبل الانفصال قُدّم المتهم إلى المحاكمة أمام محاكم الدولة الجديدة. والمحاكمة تجري وفقاً لقانون هذه الدولة. غير أن المحاكمة يجب أن تتقيّد بالمبادىء العامة للقانون الجزائي، ومنها: عدم الحكم على المتهم بعقوبةٍ أشد ممّا كان مقرّراً لجريمته في قانون دولة الأصل، والامتناع عن محاكمة المتهم إذا كان قانون الدولة الجديدة لا يعاقب على مثل الفعل المسند إليه.

وإذا كان المتهم قد حُكِم عليه نهائياً قبل الانفصال فللدولة الجديدة أن تُنفّذ هذا الحكم بعد التأشير عليه من قضائها. وإذا كانت العقوبة لا مثيل لها في تشريع الدولة الجديدة فلها أن تُعيد النظر في الدعوى لاستبدال العقوبة بأخرى توازيها أو تكون أخفّ منها.

سادساً ـ أثر التوارث الدولي في جنسية السكّان:

من الطبيعي، لدى حلول دولة محل دولة، أن يفقد سكان الدولة الجديدة جنسية الدولة المورّثة، ويكتسبوا جنسية الدولة الوارثة. وإذا كان هذا هو المبدأ العام فإنّ التعامل الدولي يقدّم إلينا صوراً أو تطبيقات مغايرة، فقد يُفضّل بعض السكان الاحتفاظ بجنسيتهم الأصلية. وقد ترفض الدولة الوارثة منح الجنسية الجديدة لفئة من السكان بسبب استمرار ولائهم للدولة المورّثة.

ولحلّ مسألة الجنسية، في حالة الانتقال أو الاستقلال، جرت العادة على أن يُمنح سكّان الإقليم المنفصل حق الاختيار: بين البقاء على جنسيتهم القديمة، وبين اكتساب جنسية الدولة التي انضمُّوا إليها. وهذا ما قرّرته معاهدة العام ١٨٦٠ بين فرنسا ومملكة سردينيا بشأن ضمّ إقليميْ (السافوا ونيس) إلى فرنسا والاحتفاظ بحق السكان في الإبقاء على جنسيتهم الإيطالية إذا شاؤوا. وهذا ما قرّرته كذلك معاهدة العام ١٨٧١ بين فرنسا وألمانيا بشأن ضم (الألزاس واللورين) إلى ألمانيا وترك الحرية للسكّان في الحفاظ على جنسيتهم الفرنسية.

ولدى توقيع اتفاقات إفيان Evian بين فرنسا والجزائر، في ١٨/٣/١٩٦٢، فضّل الطرفان الأخذ بأسلوب حق الاختيار.

القسم الثاني: توارث المنظمات الدولية

إذا نشأت دولة جديدة (بفعل الاستقلال أو الاندماج أو الانفصال، مثلاً، عن دولة أكبر كانت تتمتّع بعضوية منظمة دولية) ورغبت في الانضمام إلى عضوية هذه المنظمة، فهل ينبغي لها، لكي تنضم، أن تتوافر فيها جميع الشروط الإجرائية والموضوعية (كتقديم طلب انضمام والحصول على موافقة السلطات المختصة في المنظمة)؟ أم أنها تكتسب العضوية بطريقة آلية أو تلقائية؟ وهل ينبغي لدولة الأصل (أو الدولة السلف) أن تحتفظ بعضويتها، ولو تحت اسم جديد؟

إنّ التعامل الدولي ليس موحّداً في هذا الصدد. وليس ثمة قواعد اتفاقية عامة تعالج هذا الأمر. غير أنه يمكننا استنباط الحلول من خلال الممارسة الدولية، أو من خلال بعض الاتفاقيات الخاصة، أو

من خلال مواثيق بعض المنظمات الدولية، أو من خلال القرارات الصادرة عن منظمات دولية في مناسبات معينة.

أولاً ـ أثر التوارث الدولي في عضوية الدول في المنظمات الدولية:

إنّ جميع الدول التي استقلت بعد الحرب العالمية الثانية (وكانت من قبلُ مستعمرات أو محميات أو أجزاء من دول أكبر) ألزمت، عندما انضمت إلى عضوية الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات، بتقديم طلب انضمام.

غير أنّ التعامل الدولي جرى على عكس ذلك في حالات أخرى. فمصر وسوريا أصبحتا في العام ١٩٥٨، على إثر قيام الوحدة بينهما (الجمهورية العربية المتحدة) دولة واحدة تشغل مقعداً واحداً في الأمم المتحدة. وقد تمّ ذلك بصورة تلقائية، أي دون تقديم طلب انضمام. وعندما حدث الانفصال بينهما في العام ١٩٦١، سُمح لكل منهما باستعادة مقعده السابق، دون تقديم طلب جديد. وكانت الهند، لدى إنشاء الأمم المتحدة في العام ١٩٤٥، عضواً فيها. وفي العام ١٩٤٧، انقسمت على نفسها وتحوّلت إلى دولتين مستقلتين (الهند وباكستان)، فتقدّمت باكستان وحدها بطلب العضوية، واحتفظت الهند بعضويتها السابقة، رغم حدوث تعديل في إقليمها بفعل انسلاخ جزء منه. وهذا ما حدث عند انهيار الاتحاد السوفياتي، فقد احتفظت كلّ من روسيا وأوكرانيا وروسيا البيضاء بعضويتها، واضطرت بقية الجمهوريات المستقلة إلى تقديم طلب انضمام إلى الأمم المتحدة. ولم تُطبق هذه القاعدة على يوغسلافياالسابقة عند تفككها، فقد ألزم مجلس الأمن الدولي، في العام ١٩٩٢، جمهورية يوغسلافيا،

المكوّنة من صربيا والجبل الأسود (قبل انفصال دولة الجبل الأسود في العام ٢٠٠٦)، بتقديم طلب انضمام جديد. ولم يُتّبع هذا الحل في حالة اتحاد كلّ من طنجانيقا وزنجبار في العام ١٩٦٤ ونشوء دولة جديد باسم تنزانيا، وكذلك في حالة اتحاد اليَمنيْن في العام ١٩٩٠.

ثانياً ـ أثر التوارث الدولي في الاختصاصات

إذا نشأت منظمة دولية مشابهة، في اختصاصاتها وأهدافها، لمنظمة دولية أخرى زالت وحلّت هي محلها، فهل بإمكاننا الحديث عن التوارث بين المنظمتين؟ لقد نشأت الأمم المتحدة على إثر انهيار عصبة الأمم. والمنظمتان متشابهتان، إلى حدٍ كبير من حيث الصلاحيات والوظائف (المحافظة على الأمن والسلام في العالم، ووجوب تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، ووجود ميثاق دولي يُحدّد أهدافاً ومقاصد واحدةً تقريباً، واتخاذ قرارات وإنزال عقوبات...)، فهل يسمح لنا ذلك بالقول بأنّ الأمم المتحدة قد ورثت كلياً اختصاصات العصبة؟

إننا، مع إقرارنا بوجود اختصاصات متشابهة ومماثلة بين المنظمتين (مثل: تسجيل المعاهدات في الأمانة العامة التي تقوم بنشرها [1]، والنص على توارث الاختصاص بين محكمة العدل الدولية الدائمة في العصبة ومحكمة العدل الدولية في الأمم المتحدة[2])، نلاحظ وجود نقاط اختلاف كثيرة بين المنظمتين العالميتين. ونذكر على سبيل المثال: وجود ستة أجهزة رئيسية في

(١) راجع المادة ١٨ من ميثاق العصبة، والمادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) راجع المادتين ٣٦ و٣٧ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

الأمم المتحدة، واعتبار المحكمة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية أجهزة رئيسية في الأمم المتحدة، وتحريم اللجوء إلى استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، وطريقة الردع والقمع وإنزال العقوبات، وكيفية اتخاذ القرارات في كلّ من الجمعية والمجلس...

ثالثاً ـ أثر التوارث الدولي في الممتلكات:

إنّ وارثة الأمم المتحدة للعصبة تمثّل أكبر عملية توارث بين منظمتين عالميتين، فبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وإنشاء الأمم المتحدة ومباشرة أعمالها، عقدت جمعية العصبة (أو ما تبقّى منها)، في العام ١٩٤٦، اجتماعاً قررت فيه نقل ممتلكات العصبة ومحفوظاتها وأرصدتها المالية إلى الأمم المتحدة. واجتمعت الجمعية العامة للأمم المتحدة بعد ذلك واتخذت قراراً أعلنت فيه قبول قرار العصبة.

* * *

وفي نهاية بحث التوارث الدولي نتساءل عن أثر هذا التوارث في المسؤولية الدولية. فإذا اعتُبرت الدولة المورّثة مسؤولة عن فعلٍ ألحق ضرراً بدولة أو دول أخرى، فهل تنتقل المسؤولية الدولية إلى الدولة الوارثة؟ إنّ القاعدة العامة تقضي بعدم تحميل الدولة الجديدة مسؤوليةً دوليةً عن أفعالٍ ارتكبتها الدولة المورّثة. ولكن الأخذ بهذه القاعدة يُثير أحياناً بعض الصعوبات. ويتجلّى ذلك في حالتين: حالة فناء الدولة المورّثة أو زوالها، وحالة ممارسة الحماية الدبلوماسية تجاه فردٍ، في إقليم الدولة الوارثة، أصابه ضرر في وقتٍ لم يكن فيه حاصلاً على جنسيتها.

الباب الثالث

أشخاص القانون الدولي غير الدول

إن قواعد القانون الدولي العام قد أُعدّت أصلاً لتُطبّق على الدولة مباشرةً، لأن الدولة كانت وما تزال الشخصَ الرئيسي في القانون الدولي العام وأوسع الأشخاص الدوليين اختصاصاً. وما زال هذا القانون يُكرّس لدراسة الدولة القسمَ الأكبر من أبحاثه. ولكن هذا القانون يهتم كذلك بأشخاص آخرين ويمنحهم بعض الاختصاصات المحدّدة التي تُسبغ عليهم صفةً دوليةً وتسمح لهم بممارسة نشاط دولي معترف به. وعلى هذا الأساس يميل أغلب الفقهاء إلى إخضاع هؤلاء الأشخاص لقواعد القانون الدولي العام وإلى اعتبارهم من أشخاصه، على الرغم من الاختلاف البيِّن بينهم وبين الدولة من حيث المركز القانوني، والاختصاصات، والدور الذي يقوم به كلّ منهم في نطاق المجتمع الدولي.

وهذه الفئة من أشخاص القانون الدولي تشمل: الهيئات الدولية والفرد. والبعض يضيف إليهما: الكرسي البابوي. وقد سبق لنا أن تحدثنا عن حاضرة الفاتيكان في فصل سابق. وقد يُعجب البعض لإدخال الفرد في هذه الفئة. ففي الماضي، أي قبل ظهور المنظمات العالمية في القرن العشرين، كان يسود اعتقاد بأن شؤون الفرد هي من اختصاص الدولة وحدها، وأن معاملة الدولة لمواطنيها والمقيمين

فيها تخرج عن نطاق القواعد والمبادىء الدولية. وبتعبير آخر: لم يكن الفرد من رعايا القانون الدولي العام. غير أن الأمر تغيّر مع قيام عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة، ومع ظهور العديد من الحركات والتنظيمات والاتفاقيات التي تُعنى بحقوق الإنسان. ونلاحظ اليوم اهتماماً متزايداً بهذه الحقوق، وكيفية رعايتها وحمايتها دولياً، ومعاقبة من ينتهك حرمتها، سواءٌ أكان دولةً أم جماعةً أم فرداً.

وإذا كان القانون الدولي العام يهدف إلى تنظيم العلاقات بين الدول، وإقناعها بتسوية منازعاتها وخلافاتها بالطرق السلمية، وحثّها على السعي لتحقيق الأمن والاستقرار والرخاء لشعوبها، فإن الغرض النهائي من كل ذلك هو توفير سبل السعادة والرفاهية للإنسان، والحفاظ على قيمته وكرامته، والدفاع عن حقوقه وحرياته. والقانون الدولي هنا لا يختلف في شيء عن الأنظمة القانونية والسياسية والتشريعات الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى خدمة أفراد المجتمع. فالإنسان هو، قبل كل شيء وبعد كل شيء، هدف كل نظام ومحور كل الحقوق والحريات.

وفي هذا الباب، المخصّص لدراسة الأشخاص الدوليين غير الدول، سنعالج بإيجاز، وفي فصلين، مسألة الشخصية الدولية للهيئات الدولية ومسألة المركز القانوني الدولي للفرد:

الفصل الأول: الشخصية الدولية للهيئات أو المنظمات الدولية.

الفصل الثاني: مركز الفرد في القانون الدولي العام.

الفصل الأول

الشخصية الدولية للهيئات أو المنظمات الدولية

الهيئات الدولية هي منظمات ذات إرادة ذاتية وشخصية قانونية دولية تُنشئها مجموعات من الدول، بإرادتها الحرة، للإشراف على شأنٍ أو أكثر من شؤونها المشتركة، وتمنحها بعض الاختصاصات الذاتية لتتمكّن من مباشرة أعمالها في المجتمع الدولي والتعبير عن مواقف الدول الأعضاء. والهيئات الدولية تشمل: المنظمات العالمية، والمنظمات الإقليمية، والوكالات المتخصّصة.

وفي الماضي رفض الفقهاء الاعتراف بالشخصية الدولية لهذه الهيئات، وأصرّوا على اعتبار الدولة الشخصَ القانوني الدولي الوحيد. وقبل نهاية القرن الماضي، وبعد مناقشات فقهية حادة، أخذ الفقهاء يعدلون عن مواقفهم ويعترفون بوجود هيئات دولية غير الدول تخضع للقواعد الدولية وتتمتّع بالشخصية الدولية.

فما هي الشروط التي يجب أن تتوافر في المنظمة الدولية لكي تتمتّع بالشخصية الدولية؟ وما هو موقف القانون الدولي الوضعي من هذه المسألة؟

أولاً ـ شروط تمتّع المنظمات الدولية بالشخصية الدولية:

تستمدّ المنظمات الدولية وجودها واختصاصها من إرادة الدول

الأعضاء. فهذه الدول تتنازل للمنظمة، عند إنشائها، عن بعض الاختصاصات لتتمكّن من تحقيق الغرض الذي وُجدت لأجله. ولمباشرة هذه الاختصاصات تعمد المنظمة إلى الدخول في علاقات مع الدول أو المنظمات الأخرى. والفقه الدولي يشترط اليوم لتمتّع هذه المنظمات بالشخصية الدولية توافر شروط ثلاثة:

١ ـ أن يكون للمنظمة الدولية إرادة ذاتية مستقلّة عن إرادات الدول الأعضاء. ويتحقّق وجود هذه الإرادة عن طريق المجلس المركزي التابع للمنظمة الذي يُصدر قراراته بالإجماع أو بالأغلبية.

٢ ـ أن يكون للمنظمة اختصاصات محدّدة معيّنة. والميثاق المنشىء للمنظمة هو الذي ينص عادةً على هذه الاختصاصات.

٣ ـ أن تعترف الدول الأخرى، صراحةً أو ضمناً، بالشخصية الدولية للمنظمة. ويتحقّق ذلك بقبول هذه الدول الدخول معها في علاقات دولية (عقد الاتفاقات أو تبادل المبعوثين)[١].

ثانياً ـ اعتراف القانون الوضعي بالشخصية الدولية للمنظمات الدولية:

القانون الدولي الوضعي يُقرّ اليوم بالشخصية الدولية للمنظمات الدولية. ولدينا في الوقت الراهن، عدة معاهدات أو اتفاقات دولية تُنظّم كيفية ممارسة هذه المنظمات لمظاهر شخصيتها، وتحدّد المزايا والحصانات التي يتمتّع بها موظفوها أو ممثلو الدول الأجنبية لديها. وسنكتفي بالإشارة إلى بعض هذه المعاهدات التي أقرّت بالشخصية الدولية لهيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية والوكالات المتخصّصة.

---

(١) راجع ما فصّلناه عن الشخصية الدولية للمنظمات الدولية، في كتابنا: **التنظيم الدولي**.

١ ـ **هيئة الأمم المتحدة والشخصية الدولية**. إن هذه الهيئة العالمية ليست دولة، ولكنها تقوم في المحيط الدولي بدور يفوق في أهميته ما تقوم به الدول على انفراد. ولهذه الهيئة أهداف وأغراض جماعية متعدّدة نص عليها الميثاق الأممي. ولمباشرة هذه الأغراض منح الميثاق هيئة الأمم سلطاتٍ واختصاصاتٍ واسعةً في مختلف الميادين، فللهيئة مثلاً حق التدخل في المنازعات وتسويتها بالوسائل التي تراها ملائمة، ولها حق إرغام الدول على تنفيذ قراراتها، ولها حق إنزال العقوبات بالدول المخالفة، ولها كذلك حق إدارة بعض الأقاليم وحق امتلاك العقارات والأموال. ومن الطبيعي أن يكون لهذه الهيئة، حتى تستطيع القيام بمهمتها، كيان قانوني خاص وأهلية قانونية وشخصية دولية. وقد راعى الميثاق هذه الناحية فنصّ في المادة / ١٠٤/ على «أن الهيئة تتمتّع في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية اللازمة التي يتطلّبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها»، وفي المادة / ١٠٥/ على «أن الهيئة تتمتّع في بلاد كل عضو بالمزايا والحصانات التي يتطلّبها تحقيق مقاصدها».

وفي شباط (فبراير) ١٩٤٩، عُقدت اتفاقية بشأن مزايا الأمم المتحدة وحصاناتها جاء فيها أن هذه الهيئة تتمتّع بالشخصية القانونية (حق التعاقد والتقاضي والبيع والشراء) وبمزايا وحصانات أهمها:

أ ـ إعفاء أموال الهيئة وموجوداتها من الضرائب والرسوم الجمركية.

ب ـ تمتّع رسائلها الرسمية بالحصانة، أي عدم إخضاعها للمراقبة.

ج ـ تمتّع ممثلي الدول الأعضاء في الهيئة أو في فروعها، وتمتّع موظفي الهيئة بحصانات شبيهة بحصانات السلك الدبلوماسي.

وانضمَّ الاجتهاد الدولي، المتمثّل بقرارات محكمة العدل الدولية، إلى القانون الوضعي ليُكرّس الاعتراف بالشخصية الدولية للأمم المتحدة وبقية المنظمات والوكالات الدولية.

ففي الفتوى الصادرة عن تلك المحكمة، في ١١/٤/١٩٤٩، بشأن اغتيال الوسيط الدولي، الكونت برنادوت، في فلسطين على أيدي العصابات الصهيونية، وبشأن حق الأمم المتحدة في المطالبة بتعويضات عن الأضرار التي لحقت بأحد موظفيها، أكّدت المحكمة أهلية الأمم المتحدة لتحريك دعوى ضد حكومة دولةٍ ارتكبت جرماً، أو كانت مسؤولةً عن جرم ارتُكب ضد موظفي المنظمة. وذكرت المحكمة بوضوح أن الأمم المتحدة شخص من أشخاص القانون الدولي العام، تتمتّع بالشخصية القانونية الدولية وتملك حقوقاً وتتحمّل التزاماتٍ إقامة الدعاوى على الغير.

والجدير بالذكر أن اعتراف الدول بالمنظمات الدولية يختلف عن اعتراف الدول بالدول. فالاعتراف بالدولة الجديدة من قِبَل الدول القديمة يتّسم، كما شرحنا سابقاً، بصفة إقراريّة. أما الاعتراف بالمنظمات الدولية فهو ذو صفة إنشائية، لأن المنظمة تنشئها إرادة الدول التي تُكوّنها وتُقرّ بوجودها.

٢ ـ **جامعة الدول العربية والشخصية الدولية**. نصّت المادة /١٤/ من ميثاق الجامعة على أن «يتمتّع أعضاء مجلس الجامعة، وأعضاء لجانها، وموظفوها الذين يُنصّ عليهم في النظام الداخلي، بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم. وتكون مصونةً حرمةُ المباني التي تشغلها هيئات الجامعة». وبتاريخ ٥/٥/ ١٩٥٣، وافق مجلس الجامعة على اتفاقية خاصة بهذه الامتيازات

والحصانات جاء في مادتها الأولى أن الجامعة تتمتّع بشخصية قانونية من حيث أهلية تملّك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرُّف بها، وأهلية التعاقد، وأهلية التقاضي. وأكَّدت المواد الأخرى على تمتّع الجامعة بالحصانات المهمة التالية:

أ ـ تمتّع أموال الجامعة، أينما تكن، بالحصانة القضائية والإعفاء من الضرائب والرسوم.

ب ـ صون حرمة المباني التي تشغلها الجامعة، وحرمة محفوظاتها ووثائقها، وحرمة رسائلها الرسمية.

ج ـ تمتّع ممثلي الدول الأعضاء في الهيئات الرئيسية أو الفرعية، وكذلك كبار موظفي الجامعة، بالحصانات الدبلوماسية.

٣ ـ **المنظمات الفنية أو المتخصّصة والشخصية الدولية**. هذه المنظمات هي وكالات تنشأ بواسطة اتفاقات بين الحكومات وتضطلع، بمقتضى نظمها الأساسية، بتبعاتٍ دوليةٍ واسعةٍ في ميادين الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتربية والصحة وغيرها من الميادين. وقد تم الارتباط بين هذه الوكالات وبين الأمم المتحدة بتوقيع اتفاقات بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وكلٍّ وكالةٍ منها. وفي العام ١٩٤٧، عُقدت، برعاية الأمم المتحدة، اتفاقية خاصة بامتيازات هذه الوكالات وحصاناتها. وهذه الاتفاقية تعترف لها بالشخصية الدولية وتمنحها امتيازات وحصانات شبيهة بتلك التي تتمتَّع بها الأمم المتحدة.

الفصل الثاني

مركز الفرد في القانون الدولي العام

يُوجّه القانون الدولي العام، إلى جانب اهتمامه المباشر بتنظيم العلاقات بين الدول، عنايةً خاصةً إلى الأفراد لحمايتهم من تعسّف المؤسّسات السياسية التي ينتمون إليها، أو لحماية هذه المؤسّسات من بعض تصرّفاتهم الضارّة. ولتنظيم هذه الحماية تضمّن القانون الدولي بعض النصوص التي تُلزم الدول احترامَ بعض الحقوق الفردية أو تُلزم الأفراد مراعاةَ بعض الواجبات تجاه الدول.

والقانون الدولي لا يتعرَّض لكل الحقوق السياسية والمدنية التي نالها الفرد بعد كفاح مرير والتي يكفلها له التشريع الداخلي في الدولة، وإنّما يحصر اهتمامه بالحقوق الطبيعية والأساسية التي يتمتّع بها الفرد باعتباره كائناً إنسانياً. ولكن هل بإمكاننا القول إن هذه الحقوق الطبيعيّة قد أصبحت مكفولة دولياً بواسطة القانون الدولي؟ وهل أصبح الفرد يعتبر شخصاً من أشخاص القانون الدولي؟

إن القانون الدولي التقليدي يُنكر على الفرد الشخصية الدولية ويحرمه، بصفته فرداً لا دولة، من حق الإسهام في العلاقات الدولية، ومن حق الانضمام إلى المنظمات الدولية أو اللجوء إلى المحاكم الدولية.

ومع إقرارنا بصعوبة وجود مستويات متكافئة بين الفرد والدولة

للإسهام في العلاقات الدولية، وصعوبة الاعتراف للفرد بالانضمام إلى الهيئات أو المنظمات الدولية، فإن التعامل الدولي يثبت أن هذين الامتيازين لا يشكّلان المقياس الوحيد للإقرار بوجود مركز معيّن للفرد في نطاق القانون الدولي العام. ثم إن التطور الراهن يشير إلى أن اهتمام المجتمع الدولي بالفرد أخذ يتضاعف، وأن روابط الفرد بالقانون الدولي العام أخذت تزداد وتتشابك.

ولو اطلعنا على القانون الدولي العام المعاصر لوجدنا أنه يتضمّن قواعد ومبادىء تُطبّق مباشرةً على الفرد بهدف حماية حياته وكيانه وحريته وأخلاقه، أو بهدف معاقبته لارتكابه جرائم ضد الإنسانية أو ضد السلام العالمي، أو بهدف السماح له، بصفته هذه، بمراجعة المحاكم الدولية والمثول أمامها والادّعاء ضد الدول. فالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مثلاً، تمنح الفرد في الدول الموقعة عليها حق اللجوء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لمقاضاة دولته عند انتهاك حقوقه وحرياته وفشل الحلول التي رتّبتها الاتفاقية[1].

ولدينا اليوم قواعد قانونية دولية عديدة خاصة بالفرد:

ـ إما لحمايته في حياته، مثل: الاتفاقية الخاصة بقمع جريمة الإبادة الجماعية، والاتفاقيات الخاصة بتحريم القرصنة وحظر استعمال الغازات السامة.

ـ وإما لحمايته في عمله وحريته، مثل: اتفاقيات مكافحة الرق وتجارة الرقيق الأسود والأبيض، واتفاقية إلغاء السّخرة، واتفاقية منع التعذيب.

---

(١) راجع نص المادة ٤٤ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، للعام ١٩٥٠. وقد أضيف إلى الاتفاقية، في ٦/١١/١٩٩٠، بروتوكول رقم ٩، خاص بحق الفرد في اللجوء إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

ـ وإما لحمايته في صحته، مثل: اتفاقية مكافحة تجارة المخدرات ومنع تعاطيها، والاتفاقيات الخاصة بمكافحة الأمراض والأوبئة والقضاء على البؤس والفاقة.

ـ وإما لحماية فئات معيّنة من البشر، مثل: الاتفاقيات الخاصة بالنساء والأطفال والعمال والأقليات واللاجئين والمبعدين والمعتقلين والمسجونين...

والأمم المتحدة هي التي تتعهَّد اليوم برعاية حقوق الإنسان. ويتم ذلك من خلال الجهود التشريعية الصادرة عن هذه المنظمة، ومن خلال الإجراءات الدولية الخاصة بحماية هذه الحقوق. وسنستعرض ذلك في قسمين ونشير، في قسم ثالث، إلى أهم العقبات التي تعترض طريق الحماية الدولية لحقوق الإنسان.

القسم الأول: جهود الأمم المتحدة لتعزيز حقوق الإنسان

إن جميع الوثائق المتعلّقة بحقوق الإنسان والحريات العامة تناولت وضع الإنسان في المجتمع وعلاقته بالحاكم أو السلطة الحاكمة. وجميع الوثائق والمواثيق التي صدرت في الماضي كانت تعبيراً عن إرادةٍ محلّيةٍ ظهرت في بلد معيّن، وأُدرِجت في تشريعات أو دساتير محلّية، ولم تنتقل إلى رحاب القانون الدولي العام المجسَّد في الاتفاقيات الدولية إلاَّ مع بداية القرن العشرين. وهذا يعني أن لحقوق الإنسان جذوراً وطنيةً تنطوي على مبادىء وقيم وعقائد وفلسفات تراكمت وتفاعلت عبر الأجيال وتركت أصداءً في الأوساط الفكرية والسياسية.

وكان للانتهاكات الخطيرة التي تعرّضت لها حقوق الإنسان خلال

الحربين العالميتين (لا سيما خلال الحرب العالمية الثانية) أثر بارز في اهتمام المشاركين في مؤتمر سان فرنسيسكو بهذه الحقوق وإصرارهم على إدراجها في مقاصد الأمم المتحدة.

ولم تكتفِ المنظمة العالمية بهذا الجهد التشريعي، وإنما سعت إلى تقنين هذه الحقوق دولياً عن طريق القرارات والإعلانات والاتفاقيات. وسنلاحظ أن هذه العملية انطوت على مستجدّات على الصعيد الدولي.

أولاً ـ إدراج حقوق الإنسان في الميثاق الأممي:

عندما نُجري مقارنةً سريعةً بين ميثاق عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة نجد أن الثاني، خلافاً للأول، يُوجّه عنايةً فائقةً لحقوق الإنسان فيذكرها في ديباجته وينص عليها في مواده.

١ ـ فقد ورد في الفقرة الأولى من الديباجة أن شعوب الأمم المتحدة آلت على أنفسها أن تُنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي جلبت على البشرية، مرتين خلال جيل واحد، آلاماً يعجز عنها الوصف. وورد في الفقرة الثانية أن هذه الشعوب تؤكّد من جديد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان، وبكرامة الكائن البشري وقيمته، وبما للرجال والنساء والأمم، كبيرها وصغيرها، من حقوق متساوية. وورد في الفقرة الخامسة أنها صمّمت، في سبيل تحقيق هذه الغايات، على أن تسلك طريق التسامح وتعيش معاً في سلام وحُسن جوار.

٢ ـ وحدّد الميثاق مقاصد الأمم المتحدة في المادة الأولى فجعلها أربعةً. واعتبر أن حقوق الإنسان تُشكّل واحداً منها. فالفقرة

الثالثة تنص على تحقيق التعاون الدولي على حلّ المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك، بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

٣ ـ وفي الفصل التاسع المكرّس للتعاون الدولي، الاقتصادي والاجتماعي (المواد ٥٥ ـ ٦٠)، تُطالعنا المادة /٥٥/ التي تُشير إلى رغبة الأمم المتحدة في تأمين ظروف الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سلمية وودّية بين الأمم، قائمةٍ على احترام مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب وحقها في تقرير مصيرها، ومن أجل ذلك تعمل المنظمة العالمية على إشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين. وجاءت المادة /٥٦/ تُضفي طابع الالتزام على الدول الأعضاء، وذلك بالنص على تعهّدهم بالقيام، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل، بالتعاون مع المنظمة، لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة /٥٥/.

٤ ـ وفي الفصل العاشر المكرّس للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (المواد ٦١ ـ ٧٢) موضعان يتعلّقان برعاية حقوق الإنسان. فالفقرة الثانية من المادة /٦٢/ تنص على أن للمجلس أن يُقدّم توصيات من أجل تأمين الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع. والمادة /٦٨/ تنص على أن المجلس ينشيء لجاناً للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان، كما ينشيء غيرها من اللجان الضرورية لتأدية وظائفه.

ثانياً ــ السّعي لتقنين حقوق الإنسان دولياً:

وفي موازاة ما تحقّق في الميثاق من تمجيد وتبجيل لحقوق الإنسان، فقد سعت الأمم المتحدة لتقنينها دولياً، أي لتعزيزها وترسيخ عنصر الإلزام فيها بواسطة إعلانات واتفاقيات وصكوك دولية. ويشكّل مجموعها ما يُعرف بـ «**القانون الدولي لحقوق الإنسان**». وكانت باكورة هذا العمل اتفاقيةٌ وإعلانٌ صدرا في يومين متتاليين. والاتفاقية هي «**الاتفاقية المناهضة للإبادة الجماعية**»، الصادرة في ٩/١٢/١٩٤٨. أما الإعلان فهو «**الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**»، الصادر في ١٠/١٢/١٩٤٨.

وحركة التقنين التي رعتها الأمم المتحدة أتت استجابةً لطلبات ملحّة، أو معالجةً لأزمات أو مشكلات تعرّضت لها حقوق الإنسان في بعض الأقطار، أو تعبيراً عن استياء عالمي من تصرّفات معيّنة أساءت إلى تلك الحقوق، أو تجاوباً مع وعي اجتماعي إنساني يرفض التساهل والوقوف موقف اللامبالاة إزاء تيّارات أو اتجاهات أو أعمال تنتهك حرمة الحقوق والحريات الأساسية وتناقض المبادىء التي أعلنها الميثاق الأممي.

١ ــ ففي ١٤/١٢/١٩٦٠، صدر عن الجمعية العامة «**إعلان منح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة**». وأكّدت الجمعية فيه «أن شعوب العالم تحدوها رغبة قوية في إنهاء الاستعمار بكل مظاهره»، وأنها «تملك حقاً في الحرية الكاملة لا يمكن التصرّف به، وحقاً في السيادة وسلامة الأراضي الوطنية». وعبّرت عن اقتناعها بأن «الإبقاء على الاستعمار يحول دون إنماء التعاون الاقتصادي الدولي، ويعرقل الإنماء الاجتماعي والثقافي والاقتصادي للشعوب التابعة، ويناقض

مُثُل السلام العالمية التي تطمح إليها الأمم المتحدة». واعترفت «أن مسيرة التحرير حتميّة ولا رجوع عنها، وأنه، اجتناباً لأزمات خطيرة، يتحتّم وضع حدّ للاستعمار ولجميع ممارسات الفصل العنصري والتمييز العرقي التي يفرزها».

وجاءت المادة الأولى من هذا «الإعلان» تجزم بوضوح «أن إخضاع الشعوب لاستعباد الأجنبي وسيطرته واستغلاله يُشكّل إنكاراً لحقوق الإنسان الأساسية ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ويسيء إلى قضية السلام والتعاون العالميين».

فالإعلان الصادر في العام ١٩٦٠ كان، إذن، تجاوباً مع حركة تصفية الاستعمار التي عمّت إفريقيا في نهاية الخمسينات، وتجسيداً لموجة التحرر والانعتاق التي اجتاحت الأقطار الرازحة تحت نير الاستعمار بمختلف أشكاله. فبعد استقلال تونس والمغرب والسودان وغانا وغينيا في الأعوام ١٩٥٥ ـ ١٩٥٨، ونتيجةً للسياسة الخارجية الحكيمة التي انتهجها الجنرال ديغول، بعد تولّيه الرئاسة في العام ١٩٥٨، نالت /١٥/ دولة إفريقية استقلالها، دفعةً واحدةً، في العام ١٩٦٠.

٢ ـ وفي ٢٠/١١/١٩٦٣، صدر عن الجمعية العامة «**إعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العرقي**». وفي ٢١/١٢/١٩٦٥، استعاضت الجمعية عن «الإعلان» بـ «**الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العرقي**».

وشجبت الدول الأطراف، في اتفاقية العام ١٩٦٥، التمييز العنصري وتعهّدت بانتهاج سياسةٍ تهدف إلى القضاء على كل شكلٍ من أشكاله، وتعزيز التفاهم بين العروق، واتخاذ التدابير اللازمة

(ومنها إصدار التشريعات) لحظر كلّ تمييز عنصري يمارسه الأفراد أو الجماعات أو المنظمات، ووضع حدّ له.

وفي ٣٠/١١/١٩٧٣، أصدرت الجمعية العامة «**الاتفاقية الدولية للقضاء على جريمة الفصل العنصري وقمعها**». وأعلنت الدول الأطراف فيها «أن الفصل العنصري جريمة ضد الإنسانية»، ولم تتوانَ عن تجريم المؤسّسات والشخصيات التي ترتكب هذه الجريمة.

وصدرت هذه الوثائق عن الأمم المتحدة في حقبةٍ سجّلت أرقاماً قياسية في ممارسة سياسة التفرقة العنصرية والاضطهاد العرقي في بعض الدول التي تنادي بالديموقراطية، مثل الولايات المتحدة (اغتيال الراهب الأسود المسالم والمنادي بالمساواة، مارتن لوثر كينج، في العام ١٩٦٨)، وبعض الدول الإفريقية، مثل جنوب إفريقيا حيث كان السكان الأصليون من السود يُعانون الأمرّين في ظل حكم البيض من الأوروبيين.

وكان المؤتمر العام لمنظمة الأونسكو قد تبنّى، في ١٤/١٢/١٩٦٠، **اتفاقية خاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم**، تعهّدت فيها الدول الأطراف بجعل برامجها التربوية تهدف إلى تفتّح الشخصية الإنسانية وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٣ ـ في ٢٥/٩/١٩٢٦، أي في عهد عصبة الأمم، وُقّعت **الاتفاقية الخاصة بالرقّ**، واعتبرت الرقّ حالة أيّ شخص تُمارس عليه صلاحيات حقّ الملكية، كلها أو بعضها. واعتبرت أنّ تجارة الرقيق تشمل أَسْر شخصٍ أو حيازته أو التخلّي عنه للغير بقصد تحويله إلى رقيق، كما تشمل كل فعلٍ ينطوي على حيازة رقيق بغية بيعه أو مبادلته، وكل فعل ينطوي على التخلّي، بيعاً أو مبادلةً، عن رقيق

تحت حيازته بُغية بيعه أو مبادلته، وكذلك أيّ اتّجار بالأرقاء أو نقلٍ لهم. وتعهَّدت الدول المتعاقدة باتخاذ جميع التدابير الناجعة لحظر وقمع شحن الأرقاء وإنزالهم ونقلهم في مياهها الإقليمية أو على جميع السفن التي ترفع أعلامها. وفي ٢٣/ ١٠/ ١٩٥٣، أصدرت الجمعية العامة بروتوكولاً بتعديل الاتفاقية المذكورة. وفي ٣٠/ ٤/ ١٩٥٧، أصدرت اتفاقية تكميلية خاصة بإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق. وحدّدت المادة الأولى هذه الأعراف والممارسات بأنها:

- إسار الدَّيْن، أي الوضع الناجم عن ارتهان مدين وإكراهه على تقديم خدماته الشخصية أو خدمات شخص آخر تابع له، ضماناً لديْنٍ عليه.
- القنانة، أي وضع شخص مُلزم بالعيش والعمل في أرض شخصٍ آخر وتقديم خدمات معيّنة لهذا الأخير، بعوضٍ أو بلا عوض، ودون أن يملك حرية تغيير وضعه.
- الوعد بتزويج امرأة، أو تزويجها فعلاً، دون أن تملك حقّ الرفض، ولقاء بدلٍ مالي أو عيني.
- منح الزوج أو أسرته أو قبيلته حقّ التنازل عن زوجته لشخصٍ آخر، لقاء ثمن أو عوض آخر.
- إمكان جعل المرأة، لدى وفاة زوجها، إرثاً ينتقل إلى شخصٍ آخر.

وكانت الجمعية العامة قد أصدرت، في ٢/ ١٢/ ١٩٤٩، **اتفاقية حظر الاتّجار بالبشر واستغلال دعارة الغير**. وفي ٢٥/ ٦/ ١٩٥٧، أصدرت **اتفاقية تحريم السّخرة**.

وهذه الوثائق صدرت في وقت كانت فيه تجارة الرقيق، على الرغم من إدانتها وتحريمها، منتشرةً في مناطق عديدة من العالم، وفي

أشكال مختلفة (الرقيق الأسود والرقيق الأبيض). ومن العوامل والدوافع التي حثّت الأمم المتحدة على الاهتمام بمسألة الرق امتناعُ بعض الدول، في العام ١٩٤٨، عن توقيع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بسبب حظره، في المادة الرابعة، استرقاقَ أيّ شخصٍ أو استعباده، ومنع تجارة الرقيق بجميع أشكالها.

٤ ـ تأثّرت المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بالأوضاع والأحوال (ويمكن القول: والأهوال) التي شهدتها الحقوق والحريات خلال الحرب العالمية الثانية. ففي هذه الحرب تعرّضت حقوق الإنسان لضروب لا توصف من القهر والظلم والإذلال، واستطاعت الأنظمة الفاشية الغاشمة تحويل الكائن البشري أداةً لتحقيق أطماعها ووقود لتسيير عجلات التدمير فيها.

ودفعت هذه الأحداث دول الحلفاء، عند انتهاء الحرب، إلى الاتفاق على محاكمة كبار مجرمي الحرب، وإنشاء محاكم في نورمبرج وطوكيو لهذا الغرض. وفي ١١/ ١٢/١٩٤٦، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة المبادىء القانونية التي صدرت عن تلك المحاكم ووصفت الإبادة الجماعية بأنها جريمة في القانون الدولي العام. وبعد عام كلّفت لجنةَ القانون الدولي صياغةَ هذه المبادىء في نظامٍ متكامل. وفي العام ١٩٥٠، أنجزت اللجنة المهمة وجمعت المبادىء في سبعة بنود، عدّد أحدها الأفعال (ومنها القتل والإبادة والاسترقاق) التي تُعتبر جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية.

غير أن الجمعية العامة وجدت أن الأمر لا يحتمل الانتظار، فأصدرت في ٩/ ١٢/ ١٩٤٨ (أي قبل انتهاء اللجنة من وضع الصياغة المطلوبة، وقبل يوم واحد من إصدار الإعلان العالمي لحقوق

الإنسان) أول اتفاقية دولية لمنع وقمع جريمة الإبادة الجماعية. وفيها أكّدت الدول الأطراف أن هذه الإبادة، سواءٌ أتمّ ارتكابها في زمن السلم أم الحرب، ما هي إلاّ جريمة بمقتضى القانون الدولي. وتعهّدت بمنعها وإنزال العقوبة بمرتكبيها.

وبعد صدور الاتفاقية طُرح سؤال حول سقوط تلك الجريمة بفعل مرور الزمن، فأصدرت الجمعية، في ٢٦/١١/١٩٦٨، اتفاقية حول عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، أعلنت في ديباجتها أن القمع الفعال لهذه الجرائم هو «عنصر مهمّ لتفادي وقوعها، ولحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتشجيع الثقة، وتنشيط التعاون بين الشعوب، وتعزيز السلم والأمن الدوليين». وتعهّدت الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير الداخلية، التشريعية أو غير التشريعية، اللازمة لتسليم المجرمين، وفقاً للقانون الدولي العام، وكفالة عدم سريان التقادم على جرائم الإبادة.

وعندما لمست الجمعية العامة إهمالاً أو تلكّؤاً في ملاحقة هذا النوع من المجرمين، أصدرت، في ٣/ ١٢/ ١٩٧٣، قراراً بـ «**مبادىء التعاون الدولي لتعقّب واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المذنبين بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية**». وأكّد القرار أن هذه الجرائم، أيّاً يكن المكان الذي ارتُكبت فيه، يجب أن يكون موضع تحقيق، وأن الأشخاص الذين تقوم الدلائل على أنهم ارتكبوها يجب أن يُلاحقوا ويُعتقلوا ويُحاكموا ويُعاقبوا، إذا تبيّن أنهم مذنبون. ومنح القرار كلّ دولة الحقّ في محاكمة مواطنيها بسبب هذه الجرائم، وطالب الدول بوجوب التعاون، ثنائياً أو جماعياً، لوقف هذه الجرائم أو الحؤول دون وقوعها.

ومن اطلاعنا على وثائق الأمم المتحدة الخاصة بجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية نكتشف أن هذه الوثائق أثْرَتْ القانون الدولي العام بإنجازات مهمة، نشير إلى ثلاثة منها:

أ ـ إمكان ارتكاب هذه الجرائم في زمن السلم، لا في زمن الحرب فقط، وإنزال العقوبات بمرتكبيها.

ب ـ إمكان إخضاع الفرد لاختصاص قضاء جنائي دولي، وتطبيق نظام المسؤولية الدولية عليه لدى ارتكابه جرائم دولية. وهذا التدويل للمسؤولية الفردية هو، كما سنرى في القسم الثالث من البحث، أول اختراق لمبدأ سيادة الدولة ومبدأ عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صلب السلطان الداخلي للدولة.

ج ـ إمكان إنشاء محاكم جنائية دولية مشابهة للمحاكم التي أُنشئت بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك لمحاكمة الأفراد الذين تسبّبوا في حصول مجازر جماعية في يوغوسلافيا السابقة ورواندا. وفي هذا برهان على أن القانون الدولي العام لم يعُد يخاطب الدولة وحدها في مجال المسؤولية عن الأفعال الجرمية التي تشكّل جرائم ضد الإنسانية.

٤ ـ وتلقّت أجهزة الأمم المتحدة، بعد صدور (الإعلان العالمي) و(العهدين الدوليين)، مجموعة من الشكاوى والاحتجاجات المتعلقة بأوضاع الموقوفين والمسجونين في العالم، فسارعت، في ١٣/ ٥/ ١٩٧٧، إلى تبنّي «**مجموعة القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة المسجونين**». وهذه المجموعة مكوّنة من جزءين: يتضمّن الجزء الأول قواعد التطبيق العام. وهي تعالج مسائل السجلّ، والفصل بين الفئات، وأماكن الاحتجاز، والنظافة الشخصية، وارتداء الملابس،

ووجبات الطعام، والتمارين الرياضية، والخدمات الطبية، والانضباط والعقاب، وأدوات تقييد الحرية، والحق في المعلومات وتقديم الشكوى والاتصال بالعالم الخارجي والحصول على الكتب وممارسة الشعائر الدينية وحفظ المتاع... أما الجزء الثاني فيتضمَّن القواعد التي تنطبق على فئات خاصة، وهي السجناء المدانون، والسجناء المصابون بالجنون أو الشذوذ العقلي، والموقوفون أو المحتجزون رهن المحاكمة، والمسجونون بسبب الديون، والموقوفون أو المحتجزون دون تهمة.

وفي ١٠/ ١٢/ ١٩٨٤، أقرَّت الجمعية العامة **«اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من العقوبات أو المعاملات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة»**.

والواقع أن الأمم المتحدة اهتمَّت، منذ نشأتها، بمسألة التعذيب والمعاملات القاسية. فالمادة /٥٥/ من ميثاقها تنص على أن المنظمة العالمية تعمل على إشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع. والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص، في المادة الخامسة، على عدم خضوع أي إنسان للتعذيب والعقوبات والمعاملات القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة. والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يتبنّى نص المادة الخامسة ويضيف إليها «حظر إخضاع أي إنسان، دون موافقته الحرة، للتجارب الطبية أو العلمية».

والتعذيب عملٌ قاسٍ قد يقوم به فرد ويوجّهه إلى جسد إنسان للسيطرة عليه، أو لإنزال قصاص به، أو للتأثير في إرادته. ولكن التعذيب الذي أصبح موضع اهتمام القوانين والاتفاقيات الدولية هو

التعذيب الذي يتعاطاه رجال السلطة. فغالبية دول العالم تمارس اليوم، كما تؤكّد تقارير منظمة العفو الدولية وجمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان، التعذيب على نطاق واسع أو ضيّق، وبوتيرة منتظمة أو متقطّعة، وفي معظم الأحيان من أجل التخلّص من الخصوم.

وتطوّرت، في الآونة الأخيرة، أساليب التعذيب، فأُضيف إلى الضرب المبرح الموجَّه إلى الجسد أساليب أخرى تستمدّ عنفها وشراستها من مبتكرات الكيمياء والكهرباء وعلم النفس.

ولم يكن للتعذيب وضروبه تعريف واضح في الماضي، فخدم هذا الغموض مصالح المحبّذين والمنفّذين لأساليب المعاملات الوحشية. وعندما وضعت اتفاقية مناهضة التعذيب تعريفاً، وحدّدت واجبات الدول الأطراف، وأنشأت لجنةً لدراسة تقارير هذه الدول عن تدابيرها المتخذة تنفيذاً لتعهداتها النابعة من الاتفاقية، أمعنت عدة أنظمة سياسية مناهضة للديموقراطية في تحايلها على المبادىء الإنسانية واستخدام أساليب وحشية ضد المعارضين أو المطالبين بحرية الرأي والاجتماع.

وقبل الانتقال إلى النقاط المستجدة التي أفرزها الاهتمام بحقوق الإنسان، نشير إلى أن الأمم المتحدة اهتمّت، بالإضافة إلى الحقوق التي أتينا على ذكرها، بحقوق أخرى كثيرة تلازم حياة الإنسان، وأقرّت بشأنها اتفاقيات، مثل الجنسية وانعدام الجنسية، واللجوء واللاجئين، وحقوق المرأة والطفل، والحريات النقابية، والتقدم والإنماء والتعاون والثقافة والبيئة والتلوّث. . .

ثالثاً ـ المستجدات الثلاثة التي أفرزها الاهتمام بحقوق الإنسان:

يتعلّق المستجدّ الأول بالمركز القانوني الدولي للفرد، والثاني بدخول حقوق الإنسان عالم الاستراتيجيات الدولية، والثالث بالعلاقة بين هذه الحقوق والسلام العالمي.

١ ـ إن المركز القانوني الدولي الذي اكتسبه الفرد من جراء اهتمام الأمم المتحدة بحقوقه لا يقلّ أهميةً عن المركز الذي يتمتّع به أشخاص القانون الدولي العام. وهذه الأهمية تُستنتج من كثرة العناية التي وجّهها الميثاق الأممي إلى حقوق الإنسان، ومن حجم الاتفاقيات والإعلانات التي أقرّتها الأمم المتحدة ورعت بها تلك الحقوق، ومن تركيز المنظمة العالمية على مسؤولية الفرد عن جرائم الحرب والجرائم المخلّة بالأمن والسلام الدوليين والجرائم ضد الإنسانية.

٢ ـ إن الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان في المؤتمرات الدولية السامية أدّى إلى إدراج هذه الحقوق في جداول الاستراتيجيات العالمية، وجعل منها عنصراً بارزاً وضرورياً في كل حوار أو اجتماع أو لقاء يُعقد بين رؤساء الدول أو بين كبار المسؤولين فيها. ويكفينا أن نشير إلى القمم العالمية التي عُقدت بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وأبدت جميعها اهتماماً واضحاً بحقوق الإنسان: القمة العالمية للطفولة في العام ١٩٩٠، والقمة العالمية للبيئة في العام ١٩٩٢، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية في العام ١٩٩٤، والقمة العالمية للتنمية الاجتماعية في العام ١٩٩٥، والمؤتمر العالمي الرابع للمرأة في العام ١٩٩٥، والقمة العالمية للغذاء في العام ١٩٩٦.

٣ ـ إن العلاقة الوثيقة بين السلام العالمي وحقوق الإنسان أوجدت نوعاً من الربط الجدلي بين الأمرين. وهناك عدة مؤشرات أو تصرّفات تثبت ذلك:

أ ـ فالإشادة بهذه الحقوق، وتأكيد إيمان شعوب العالم بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامته وقيمته، وإيراد ذلك في ديباجة الميثاق الأممي بعد الحديث عن إنقاذ الأجيال من ويلات الحروب... إن كل ذلك يوحي بوجود ترابط بين استتباب السلام العالمي وحق الإنسان في الحياة، وهذا الحق يأتي في طليعة الحقوق الأساسية.

ب ـ وإيراد حقوق الإنسان ضمن مقاصد الأمم المتحدة يؤكّد أن حفظ السلام والأمن الدوليين (وهو أول مقاصدها) لا يتحقّق إلاّ بتعزيز احترام حقوق الإنسان.

ج ـ وإدراج بند دائم في جدول أعمال اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (وكانت تابعة للجنة حقوق الإنسان) يحمل عنوان «السلم والأمن الدوليان كشرط جوهري للتمتّع بحقوق الإنسان، وفي مقدمتها الحق في الحياة»، يشكّل اعترافاً وإقراراً بشدة الترابط بين هذه الحقوق والسلام العالمي.

د ـ وإصدار مجلس الأمن، بصفته المسؤول الأول عن حفظ السلام والأمن الدوليين، العديد من القرارات التي تعتبر كل انتهاك لحقوق الإنسان إخلالاً بالسلام والأمن وتهديداً لهما، يؤكّد إيمان هذا الجهاز بالتلازم القائم بين الحقوق والسلام.

هـ ـ وتشكيل محاكم جنائية دولية لمعاقبة أفرادٍ ارتكبوا جرائم مُنكرة من شأنها إبادة فئات من البشر وتعريض السلام العالمي للخطر، يثبت اقتناع الأمم المتحدة وكبار المسؤولين الدوليين بأن

انتهاكات حقوق الإنسان كفيلة بإشعال المعارك والحروب وزعزعة السلام.

و ـ وتصريحات الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي أنان، تهدف دائماً إلى توضيح هذه الرابطة. ففي ١/ ٢/ ١٩٩٧، قال: «ينبغي لنا، لكي يسود سلام فعلي، أن نستوعب المفهوم الشامل للأمن الإنساني. فليس في مقدورنا الشعور بالأمان إذا كان الجوع منتشراً حولنا. وليس في إمكاننا تشييد السلام دون التخفيف من وطأة الفقر. وليس في استطاعتنا تأسيس الحرية على الظلم». وفي ٢٠/ ١٠/ ١٩٩٧، قال: «نحن ندرك أن السلام الدائم يتطلّب رؤيا واسعة تشمل التربية ومحو الأمية والصحة والتغذية وحقوق الإنسان والحريات الأساسية».

ز ـ وإدخال أنشطة متعلِّقة بحقوق الإنسان في المهمات التي تنجزها قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في مناطق ساخنة من العالم، يثبت العلاقة الراسخة بين حفظ السلام وازدهار حقوق الإنسان، ويكشف عن دور هذه الحقوق في توطيد السلام.

تلك هي أهم الجهود التشريعية التي بذلتها الأمم المتحدة من أجل تعزيز مكانة حقوق الإنسان في القلوب والعقول والممارسات. ولكن الأمم المتحدة لم تكتف بإصدار القرارات والإعلانات والاتفاقيات الدولية الرامية إلى تمجيد حقوق الإنسان، بل سعت كذلك إلى توفير الحماية لها عبر آليات وإجراءات ومناهج معينة.

القسم الثاني: إجراءات الحماية الدولية لحقوق الإنسان

المقصود بالحماية الدولية لحقوق الإنسان قيامُ الأمم المتحدة، مع أجهزتها المختلفة، بدراسة أوضاع هذه الحقوق في جميع دول

العالم (سواءٌ أكانت أعضاء أم غير أعضاء في الأمم المتحدة، عملاً بالفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق التي تطالب المنظمة العالمية بالعمل على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على مبادىء الميثاق)، والتحقّق من مدى التزامها القواعدَ والاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان، والكشف عن الانتهاكات المرتكبة، وتقديم المقترحات والتوجيهات لحماية هذه الحقوق وتوطيدها، وطلب إنزال العقوبة، داخلياً أو دولياً، بالمذنبين.

ولو بحثنا عن المستند القانوني الرفيع الذي تعتمد عليه الأمم المتحدة لإنجاز هذه المهمة وإلزام الدول التعاونَ معها لتأمين الحماية لحقوق الإنسان، لوجدناه في ثلاثة نصوص من الميثاق الأممي: **الأول** هو الفقرة الثالثة من المادة الأولى التي تعتبر أن من مقاصد المنظمة العالمية «تحقيق التعاون الدولي... بتعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية». **والثاني** هو الفقرة (ج) من المادة /٥٥/ التي تحثّ المنظمة العالمية على أن تعمل على «إشاعة الاحترام العالمي والفعّال لحقوق الإنسان والحريات الأساسية». **والثالث** هو المادة /٥٦/ التي يتعهّد فيها جميع الأعضاء «بالقيام، منفردين أو مشتركين، بما يتوجّب عليهم من عمل، بالتعاون مع المنظمة، لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة /٥٥/».

وتتم الحماية الدولية وإجراءاتها بوسائل أربع:

١ ـ ما تنص عليه الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

٢ ـ ما تتخذه لجنة حقوق الإنسان من إجراءات.

٣ ـ ما يُصدره مجلس الأمن من قرارات للحفاظ على الأمن والسلام الدوليين.

٤ ـ ما تُصدره المحاكم الجنائية الدولية من أحكام ضد المسؤولين عن جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية.

أولاً ـ الحماية الدولية من خلال الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان:

هناك اتفاقيات دولية خاصة بحقوق الإنسان، يشتمل معظمها على آليات وإجراءات لتوفير الحماية لهذه الحقوق. وهذه الحماية ترتدي أشكالاً مختلفة، أشهرها:

١ ـ تعهّد الدول الأطراف بوضع تشريعات داخلية تتفق مع الأحكام الواردة في هذه الاتفاقيات، أو تعهّدها بتعديل تشريعاتها لكي تتلاءم مع هذه الأحكام.

٢ ـ النص على تشكيل لجنة من الخبراء تكون مهمتها رصد تطبيق الاتفاقيات، وتعهّد الدول الأطراف بتقديم المعلومات والتقارير الدولية إليها والتزام قراراتها.

٣ ـ الاتفاق على أن اللجنة لا تُصدر قرارات إدانة، وإنما تقدِّم ملاحظات وتوصيات عن مدى تطبيق الاتفاقيات في الدول الأطراف. وتُبلّغ هذه الملاحظات والتوصيات إلى الدول المعنية وتُرفع إلى الأجهزة المختصة في الأمم المتحدة.

٤ ـ السماح للدول في بعض الاتفاقيات بأن تعلن، في كل وقت، اعترافها باختصاص اللجنة في أن تتسلَّم وتدرس بيانات تنطوي على ادّعاء دولةٍ طرفٍ بأن دولةً طرفاً أخرى لا تفي بالالتزامات التي تُرتّبها عليها الاتفاقية (راجع، مثلاً، المادة /٤١/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

٥ ـ اعتراف الدول الأطراف في بعض الاتفاقيات باختصاص اللجنة في أن تتسلّم شكاوى من أفراد ينتمون إلى هذه الدول، يدّعون فيها بأنهم كانوا ضحايا انتهاكات حقوق مقرّرة في الاتفاقية ارتكبتها تلك الدول (راجع، مثلاً، المادة الأولى من البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وكذلك المادة / ١٤/ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وتضيف هذه الاتفاقية كلمة «جماعات» إلى كلمة «أفراد»).

وهناك سبع آليات منشأة بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان، ومولّجة تنفيذ بنود تلك الاتفاقيات، وهي:

١ ـ لجنة حقوق الإنسان.

٢ ـ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣ ـ لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة.

٤ ـ لجنة القضاء على التمييز العنصري.

٥ ـ لجنة مناهضة التعذيب.

٦ ـ لجنة حقوق الطفل.

٧ ـ اللجنة المعنية بالعمال والمهاجرين.

ونكتفي بكلمة موجزة عن آلية اللجنة الأولى، أي لجنة حقوق الإنسان المنشأة طبقاً للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وهي لجنة تختص أصلاً بمتابعة تطبيق منظومة الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في العهد المذكور من قبل الدول الأعضاء فيه. واللجنة مكونة من خبراء مستقلين، ومختصة بتلقّي تقارير الدول بشأن كيفية تطبيقها تلك الحقوق وفحصها، وتقديم توصياتها إلى الدول

بشأنها، فضلاً عن اختصاصها الأصيل بفحص الشكاوى بين الدول. وإضافةً إلى ذلك، فإن البروتوكول الأول للعهد يمنح اللجنة صلاحية فحص شكاوى الأفراد بشأن انتهاكات العهد من قبل الدول الأطراف فيه. وحددت المادة /٤١/ من العهد الإجراءات التي يمكن من خلالها مساءلة دولة طرف عند إخلالها بالتزاماتها الناشئة عن أحكام العهد.

ثانياً ـ الحماية الدولية من خلال إجراءات لجنة حقوق الإنسان (التي أصبحت مجلس حقوق الإنسان):

كانت لجنة حقوق الإنسان هيئة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة. وبقيت هذه اللجنة حتى العام ١٩٦٧ محرومةً من صلاحية اتخاذ أي إجراء بالنسبة إلى الشكاوى المتعلّقة بحقوق الإنسان. فابتداءً من ذلك العام قرّرت اللجنة توسيع صلاحياتها بإدخال بندٍ سنوي ثابت في جدول أعمالها بعنوان: «مسألة انتهاك حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية في أية منطقة في العالم، مع إشارة خاصة إلى الأقاليم المستعمرة وغيرها من الأقاليم التابعة». وأقرّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي هذا المنحى. ونجاح الآلية التي اتّبعتها اللجنة شجع الجمعية العامة للأمم المتحدة على تشكيل لجنة تُعنى بالممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان في الأراضي العربية المحتلّة، وإحالة تقاريرها إلى لجنة حقوق الإنسان التي تناقشها كل عام في إطار بند خاص بعنوان: «**مسألة انتهاك حقوق الإنسان في الأراضي العربية المحتلة، بما فيها فلسطين**».

وفي السبعينات من القرن المنصرم سمح المناخ الدولي للجنة بتوسيع صلاحياتها وتشكيل فريق عمل، في العام ١٩٧٤، لدراسة

حقوق الإنسان في دولة الشيلي، في عهد الحكومة العسكرية.

وكانت قرارات الحماية التي تتخذها اللجنة تصدر بناءً على مشروع قرار تتقدّم به دولة أو أكثر ويكون مبنيّاً على معلومات توافرت لدى اللجنة عن أوضاع حقوق الإنسان في دولة معينة. وكانت اللجنة تشترط أن تكون الانتهاكات المشكو منها خطيرة ومنهجية وثابتة. والمؤسف أنّ تصويت الدول على مشروع القرار كان يخضع لاعتبارات سياسية.

وعند الموافقة على مشروع القرار يُسمّي رئيس اللجنة مقرّراً خاصاً لدراسة حالة حقوق الإنسان في الدولة المعنيّة وتقديم تقرير نهائي إلى اللجنة التي تناقشه وتتخذ بشأنه تقريراً يُعرض على المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ثم يُرفع إلى اللجنة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة لدرسه وإعداد مشروع قرار فيه تمهيداً لعرضه على الجمعية العامة من أجل إصدار قرار بشأنه.

وابتداءً من العام ١٩٨٠، أخذت لجنة حقوق الإنسان تتّبع منهجاً جديداً في تحقيق الحماية الدولية يتلخص في التركيز على حقٍ واحدٍ محدّدٍ من حقوق الإنسان وتوجيه كل الاهتمام إليه. ولعلّ سبب ذلك كان تفاقم ظاهرة اختفاء الأشخاص في أميركا اللاتينية ودول العالم الثالث وإصدار الجمعية العامة قرارات تطلب فيها من لجنة حقوق الإنسان النظر في هذه المسألة وتقديم التوصيات المناسبة.

وأغرى نجاح المنهج الجديد بتوسيع دائرة الحقوق التي تستحق الرعاية والاهتمام، وتكليف مقرّرين خاصّين إلى جانب فرق العمل لرصد كيفية تطبيق حق معيّن أو وثيقة معينة.

ورغبة في تعزيز وضع حماية حقوق الإنسان أقدمت الجمعية

العامة للأمم المتحدة على إنجاز نقلة نوعية نحو الأفضل، فاتخذت، في ١٥/٣/٢٠٠٦، قراراً بإنشاء **مجلس حقوق الإنسان**، ليحلّ محل لجنة حقوق الإنسان، ويكون مرتبطاً بها مباشرةً.

ومقرّ مجلس الجديد في جنيف. وهو مكوّن من /٤٧/ دولة عضو تنتخبها الجمعية العامة بالأغلبية، وفقاً للتوزيع الجغرافي الآتي: ١٣ لمجموعة الدول الإفريقية، و١٣ لمجموعة الدول الآسيوية، و٨ لدول أميركا اللاتينية، و٧ لدول أوروبا الغربية، و٦ لدول أوروبا الشرقية. وتكون ولاية العضو لثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وقد تمّ الانتخاب في أيار (مايو) ٢٠٠٦. وعقد المجلس أولى اجتماعاته في ١٩/٦/٢٠٠٦. وأكّد معظم المسؤولين أنّ الاختبار الحقيقي للمجلس لا يكمُن في العضوية، بل في محاسبة الدول على إخفاقها في حماية حقوق الإنسان.

وفي ٦/٧/٢٠٠٦، دان المجلس العمليات العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة، وطالب بالإفراج عن الوزراء والنواب الفلسطينيين الذين اعتقلتهم إسرائيل في الضفة الغربية، ووافق على مشروع قرار طرحته منظمة المؤتمر الإسلامي يقضي بإرسال بعثه لتقصّي الحقائق في الأراضي الفلسطينية المحتلّة وإعداد تقرير عاجل عن انتهاك حقوق الفلسطينيين.

وقبيل توقف العدوان الإسرائيلي على لبنان، في آب (أغسطس) ٢٠٠٦، تحدث رئيس بعثة لبنان الدائمة لدى المنظمات الدولية في الدورة الطارئة لمجلس حقوق الإنسان، واتّهم إسرائيل بارتكاب الجرائم والمجازر ضد المدنيين الأبرياء وتدمير المرافق العامة والجسور، فدان المجلس إسرائيل بأكثرية ٢٧ صوتاً ضد ١١ وامتناع

٨. وخلص في قراره إلى إنشاء لجنة تحقيق مؤلفة من خبراء في القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان للاطلاع ميدانياً على الوضع ورفع تقرير بذلك إلى المجلس [1]. وعيّن رئيس المجلس أعضاء اللجنة وكلفهم التحقيق في انتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان في لبنان.

ثالثاً ـ الحماية الدولية من خلال قرارات مجلس الأمن:

مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية للأمم المتحدة، وهو المسؤول الأول عن حفظ السلم والأمن الدوليين وقمع أعمال العدوان وإنزال العقوبات بالأعضاء المخالفين. ويتعهّد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات المجلس وتنفيذها. واهتمام المجلس بحقوق الإنسان وحمايتها ينطلق من مسألة تأثير انتهاكها في أوضاع السلم والأمن في العالم.

فالمجلس يتدخل في حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعتبر أنها تُشكّل تهديداً للسلام العالمي، ويتخذ تدابير قمعية أو قسرية ضد المسؤولين عنها. ولكن توصيفه لهذه الحالات لا يعتمد على معايير قانونية (ولا على معايير منطقية غالباً)، بل على تقديرات سياسية.

وفي ١٩٩٢/١/٣١، نظم مجلس الأمن اجتماع قمة لأعضائه انتهى بإصدار وثيقة ختامية عالجت موضوع حقوق الإنسان باعتباره جزءاً من السلم والأمن الدوليين.

---

(١) راجع صحيفة **النهار**، في ٢٠٠٦/٨/١٣. وكانت الهيئات الحقوقية والمهنية والثقافية في لبنان قد استاءت من موقف الدول التي صوّتت ضد القرار، فوجهت عريضة إلى الرؤساء والمسؤولين اللبنانيين طالبتهم فيها بعدم الموافقة على اشتراك هذه الدول في قوات الأمم المتحدة العاملة في لبنان (**النهار**، في ٢٠٠٦/٨/٢٣).

وأُتيح للمجلس، منذ سنوات، إصدار قرارات تتعلّق بالحماية الدولية لحقوق الإنسان وإرسال بعثات لتقصّي الحقائق عن مدى احترام هذه الحقوق في بعض الدول. ويمكننا الاستشهاد بقراره الصادر في ١٦/٦/١٩٩٣، والمتعلّق بالوضع في هاييتي.

ففي العام ١٩٩٠، جرت انتخابات في هذه الدولة وانتُخب **جان برنار أريستيد** رئيساً للبلاد. وفي العام ١٩٩١، تعرَّضت البلاد لانقلاب عسكري أطاح الرئيس. وفي ١١/١٠/١٩٩١، دانت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الانقلاب، وأدرجت هذه المسألة في جدول أعمالها تحت بند «حالة الديموقراطية وحقوق الإنسان في هاييتي». وفي حزيران (يونيو) ١٩٩٣، تقدَّم مندوب هاييتي لدى الأمم المتحدة (وكان يمثل الرئيس المخلوع) بمذكرة إلى رئيس مجلس الأمن يطلب فيها فرض عقوبات على النظام العسكري الحاكم.

وتجاوب المجلس وأصدر قراراً، في ١٦/٦/١٩٩٣، أوضح فيه أن الوضع في هاييتي (أي إطاحة الرئيس المنتخب) يُهدّد السلم والأمن الدوليين في المنطقة، ويستوجب فرض حظرٍ تجاري وجوّي على هذه الدولة. وفي العام ١٩٩٤، قرَّر المجلس تشكيل قوة عسكرية موحَّدة بقيادة الولايات المتحدة لتسهيل عودة الرئيس الشرعي إلى السلطة. وتم تشكيل هذه القوة وأُعيد الرئيس إلى السلطة في ٢٥/٩/١٩٩٤.

وسلوك مجلس الأمن حيال هذه القضية ينطوي على سابقة خطيرة، هي استخدام قوات دولية لإحلال نظام مكان نظام. وهذا التصرّف يحدث لأول مرة في تاريخ المنظمة العالمية. والخطورة

تكمن في السلطة التقديرية التي يملكها المجلس والتي تُجيز له اتّهام أي نظام سياسي بتهديد السلام العالمي ثم استخدام القوة لتغييره.

فالمادة / ٣٩/ من الميثاق الأممي تنصّ على أن المجلس يُقرِّر، في كل الحالات والنزاعات التي تُعرض عليه (أو يضع يده عليها) أنّ ما وقع هو تهديد للسلم، أو إخلال به، أو عمل من أعمال العدوان. وهذا النص يُخوّل المجلس سلطةً تقديريةً واسعة تجعل منه صاحب الاختصاص الحصري والمطلق في تكييف ما يُعرض عليه من وقائع وما يُعدّ تهديداً أو إخلالاً أو عدواناً.

والمؤسف أن هذه السلطة التقديرية تستند، في معظم الأحيان، إلى اعتبارات ومصالح ونزوات سياسية، فتُجانب الحقَّ وتُهمل العدالة وتقلب الموازين وتستخدم مكيالين وموقفين في القضية الواحدة. والدليل الساطع موقفُ مجلس الأمن من انتهاكات إسرائيل القواعدَ والاتفاقيات الدولية، وانحيازه إلى جانب الدولة المتغطرسة والمستكبرة. وحسبنا الإشارة إلى موقفه المتّسم بالانتهازية والمزاجية من أحداث فلسطين في العام ١٩٤٨.

ففي نيسان (أبريل) كانت العصابات الصهيونية تستخدم العنف، بالتواطؤ مع قوات الانتداب، لترحيل السكّان الأصليين والاستيلاء على أملاكهم. ونظر المجلس في هذه الأحداث فلم يرَ فيها تهديداً للسلم والأمن الدوليين. وعندما أوشكت كفة ميزان القوى أن تميل لصالح العرب، تدخّل المجلس وأصدر في ١٩ أيار (مايو) قراراً بالتزام الهدنة. وعندما استولى الكيان الصهيوني الناشيء على مقدار من أرض فلسطين وأصبح بحاجة إلى فترة لتنظيم الصفوف والعتاد والتقاط الأنفاس، سارع المجلس، في ١٥ تموز (يوليو)، إلى إصدار

قرار وصف فيه الأحداث الدامية التي غمرت فلسطين بأنها تهديد للسلم، وفرض على أصحاب الحق (العرب) والمغتصبين (اليهود) الامتناع عن القيام بأية أعمال حربية، وقرّر أن مخالفة ذلك سيُعدّ إخلالاً بالسلم يستوجب تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق.

رابعاً ـ الحماية الدولية من خلال أحكام المحاكم الجنائية الدولية:

أنشأ الحلفاء، في نهاية الحرب العالمية الثانية، محكمتي نورمبرج وطوكيو لمحاكمة كبار مجرمي الحرب. وبعد انهيار الاتحاد السوفياتي، وانتشار الاضطرابات في معظم دول المعسكر الاشتراكي السابق، اندلعت نزاعات مسلَّحة في مختلف أنحاء العالم اقترنت بارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية.

وطُرحت المشكلة على مجلس الأمن وطالب بعض الأعضاء بتشكيل محاكم جنائية دولية خاصة ببلد محدّد. وكان أول قرار اتخذه المجلس في هذا الصدد هو القرار الصادر في ٢٢/٢/١٩٩٣، الذي قضى بإحداث محكمة جنائية دولية لمحاكمة المسؤولين عن الجرائم الخطيرة التي وقعت في أراضي يوغوسلافيا السابقة منذ العام ١٩٩١. وكان من أشدّها خطورة جرائم التطهير العرقي والديني التي تُعدّ من جرائم الإبادة الجماعية.

وكلّف المجلسُ الأمينَ العام للأمم المتحدة إعدادَ مشروع النظام الأساسي للمحكمة، فأنجزه في فترة قصيرة. وفي ٢٥/٥/١٩٩٣، اعتمده المجلس وشكّل المحكمة.

وفي العام ١٩٩٤، حدثت جرائم إبادة في رواندا، فاعتمد

المجلس نظاماً مشابهاً وشكّل محكمةً خاصة لمحاكمة المتهمين بارتكاب هذه الجرائم. وفي الأسبوع الأول من أيلول (سبتمبر) ١٩٩٨، أصدرت المحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا حكماً بالسجن المؤبّد ضد رئيس بلدية سابق ورئيس حكومة سابق، واعتبرت أن المذنبيْن ارتكبا أعمال إبادة وجرائم ضد الإنسانية. وأشاد الأمين العام للأمم المتحدة بالحكم ورأى فيه نقطة تحوُّلٍ في تاريخ القانون الدولي وعملية إحياءٍ للمُثُل التي تبنّتها اتفاقية جنيف منذ خمسين عاماً.

ونجاح هذه المبادرة شجّع لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة على التفكير في إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة، على غرار محكمة العدل الدولية، فعقدت اللجنة ثلاثة اجتماعات تمهيدية في العام ١٩٩٧، وقرّرت عقد مؤتمر دبلوماسي في العام ١٩٩٨ من أجل وضع نظام لهذه المحكمة.

وفي ١٥/٦/١٩٩٨، افتتح الأمين العام للأمم المتحدة (كوفي أنان آنذاك)، في روما المؤتمر الدبلوماسي المكرّس لإنشاء المحكمة، بحضور ممثلي /١٥٦/ دولة. وأشار في كلمته إلى الجرائم التي ارتكبت في كمبوديا بين أعوام ١٩٧٥ و١٩٧٨، وفي رواندا في العام ١٩٩٤، وفي يوغوسلافيا السابقة بين أعوام ١٩٩١ و١٩٩٥، وأكّد عدم كفاية المحاكم الخاصة للحكم في جرائم الحرب وعمليات الإبادة والجرائم ضد الإنسانية، ودعا الأسرة الدولية إلى إقامة «سدّ منيع في وجه الشر» بإنشاء المحكمة الدولية الدائمة.

وبعد شهر من المداولات أُقرّ، في ١٧/٧/١٩٩٨، نظام المحكمة بأكثرية /١٢٠/ دولة، ومعارضة سبع دول، في مقدمتها الولايات المتحدة وإسرائيل.

وخلافاً للمحكمتين الدوليتين الخاصتين لرواندا ويوغوسلافيا السابقة، واللتين شُكّلتا للفصل في جرائم جرت في فترة معيّنة ومنطقة محدَّدة، فالمحكمة الجنائية الدولية الجديدة ستكون دائمة وجاهزة لمحاكمة المتهمين بارتكاب أشد الجرائم خطورةً في أي مكان من العالم.

وهذه الجرائم أربعة أنواع:

١ ـ جرائم الإبادة (القضاء كلّياً أو جزئياً على مجموعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية).

٢ ـ الجرائم ضد الإنسانية (الاعتداءات الواسعة أو المنظمة على المدنيين. ومن هذه الجرائم: الاستعباد والتعذيب والاغتصاب والعقم أو الحمل الإجباري).

٣ ـ جرائم الحرب (الناتجة من الانتهاكات الخطيرة لاتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩، أو للقوانين والاتفاقيات التي تحكم النزاعات الدولية).

٤ ـ جرائم العدوان (وهي الجرائم التي يعود لمجلس الأمن حق تحديدها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة).

ومن المستجدات التي أتى بها نظام المحكمة إدراجُ الجرائم التي تقع خلال النزاعات المسلَّحة غير الدولية (أي النزاعات الداخلية) ضمنَ جرائم الحرب.

ودخل هذا النظام حيِّز التطبيق في ١/٧/٢٠٠٢، وتقرَّر أن يكون مقرّ المحكمة في لاهاي. وهي لن تنظر إلاَّ في الجرائم التي ستُرتكب بعد دخول النظام حيِّز التنفيذ.

والخلاصة أننا نلمس، بعد الاطلاع على جهود الأمم المتحدة في مجال قمع الجرائم غير الإنسانية، توجهاً دولياً بارزاً نحو تدويل

المسؤولية الجنائية الفردية عن خرق حقوق الإنسان. فالحصانة لم تعُد سداً يحمي الرؤساء من العقاب عند ارتكاب جرائم دولية. والتذرّع بتنفيذ أوامر الرؤساء لم يعُد وسيلةً للتهرُّب من المسؤولية الفردية. والفرد أصبح مدوّلاً، أي خاضعاً للمساءلة الدولية، لدى اقترافه جريمة ضد حقوق الإنسان، وصاحب حق لدى اعتباره ضحية انتهاك لهذه الحقوق.

القسم الثالث: العقبات في وجه الحماية الدولية

تواجه عملية الحماية لحقوق الإنسان عقبات وعراقيل، أهمها: مبدأ سيادة الدولة، ومبدأ عدم التدخل.

أولاً ـ مبدأ سيادة الدولة:

لن نتعرّض لشرح هذا المبدأ، ولن نتحدث عن مفهوم السيادة وأهميته وتطوّره، فكلّ ما يعنينا هنا هو الاعتراف بأن التطورات التي طرأت على العلاقات الدولية بسبب تقدم العلم والتكنولوجيا أدّت إلى فرض قيود على سيادة الدول.

صحيح أن الدولة تتمتَّع بالسيادة، إلاَّ أن ذلك لا يعني أنها تستطيع أن تفعل ما تشاء. فسيادتها ليست مطلقة، أو لم تُعد مطلقة. فعلى الصعيد الداخلي أو الوطني يمكن تقييد سلطة الدولة بواسطة الدستور والقوانين، وهو ما يُعرف بالتقييد الذاتي. ويمكن كذلك تقييدها على الصعيد الخارجي بواسطة الالتزامات أو المعاهدات الدولية التي تتم بإرادة الدولة ذاتها، وأحياناً لأسباب يُحتّمها التطور التكنولوجي.

ففي مجال التعاون الدولي تجد الدولة نفسها مضطرةً إلى التعامل مع الدول الأخرى. وهذا التعامل ليس اختياراً، وإنما هو ضرورة نابعة من الحاجة، ولأنه ضرورة فالدولة مضطرة، في كل وقت، إلى وضع قيود على حريتها للتعامل مع العالم الخارجي. وإذا كان هذا التعامل يتجسّد في التعاون بين الدول لتحقيق المصلحة العليا للمجتمع البشري، فإن تحقيق هذه المصلحة يقتضي تقييد سيادة الدولة.

والغالبية الساحقة من دول العالم أعضاء في المنظمات الدولية. والانتساب إلى هذه المنظمات يفرض بعض القيود، وأهمها التزام القرارات التي تُتّخذ بأكثرية معيّنة. وبعض هذه المنظمات (لا سيما المنظمات الفنية أو المتخصِّصة) يُقدّم مساعدات مالية أو فنية ويمارس رقابةً على كيفية استعمالها أو استثمارها. وهذه الرقابة تشكِّل أسلوباً لتقييد السيادة. وكثيراً ما تتمّ هذه الرقابة عن طريق الأجهزة الدولية المكلّفة إجراءَ التفتيش. فالدولة التي تنضم إلى وكالة دولية، مثل الوكالة الدولية للطاقة النووية، تتعهّد بالسماح للأجهزة الدولية بالقيام بعمليات التفتيش على أجهزتها الداخلية وطرق عملها وإنتاجها. وفي مجال استيراد التكنولوجيا تُضطر الدولة إلى الخضوع لمجموعة من القيود التي تكبِّل سيادتها.

والأمم المتحدة، كمنظمة عالمية تُعنى بالقضايا الدولية الكبرى، اضطرَّت، بسبب اختزال المسافات والأبعاد وتشابك المصالح والخدمات واشتداد الحاجات المتبادلة بين الدول، إلى الاهتمام كذلك بالقضايا الإقليمية أو المحلية أو الداخلية ذات الآثار العالمية المشتركة، مثل مسائل التلوث والتربية والتطور السكاني والتنمية الاقتصادية والمواد الغذائية وحقوق الإنسان...

وأثبتت المؤتمرات العالمية التي نظّمتها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة وعالجت الهموم الإنسانية المشتركة أن العالم تقلّص، بفعل الاختراعات الحديثة، إلى قرية صغيرة يواجه أهلها مصيراً مشتركاً، وأن المشكلات والأزمات التي تعانيها البشرية مرتبطة بأوضاع حقوق الإنسان، وأن المفهوم التقليدي للسيادة لم يعُد صالحاً لمواكبة المستجدات والمتغيِّرات في عالم اليوم.

وأدرك الأمين العام السابق، بطرس بطرس غالي، هذا الأمر جيِّداً وعبَّر عنه، في تقريره المقدَّم بعد اجتماع القمة لمجلس الأمن في ٣١/١/١٩٩٢، بقوله:

«إن احترام صميم سيادة الدولة وسلامتها هو أمر حاسم لتحقيق أيّ تقدّم دولي مشترك. بيد أن زمن السيادة المطلقة الخالصة قد مضى. فالنظرية هنا لم تعُد تنطبق على الواقع. ومهمة قادة الدول اليوم هي تفهم هذا الأمر وإيجاد توازن بين حاجات الحكم الداخلي ومتطلِّبات عالم يزداد ترابطاً يوماً بعد يوم. فالتجارة والاتصالات والأمور البيئية تتعدّى الحدود الإدارية... ويكمن أحد متطلبات حلول هذه المشاكل في التزام حقوق الإنسان...».

وجاء الأمين العام اللاحق، (كوفي أنان) يشدِّد بدوره، في تقاريره، على اتجاهات العولمة التي تجتاح الدنيا، ويشير إلى تأثيرها الواضح في تطور مفهوم السيادة.

ثانياً ـ مبدأ عدم التدخّل:

وهنا أيضاً لن ننغمس في تعريف المبدأ وأهميته وتطوره، فكل ما يعنينا منه هو علاقته بحقوق الإنسان وبمدى التزام الأمم المتحدة به عندما تتعرّض تلك الحقوق للانتهاك في بلد معيَّن.

وللتبسيط يميّز الباحثون بين نوعين من عدم التدخّل: عدم تدخّل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، وعدم تدخّل الأمم المتحدة في الشؤون التي تُعتبر من صميم السلطان الداخلي.

والنوع الأول لا يحتاج إلى شرح، فميثاق الأمم المتحدة، في الفقرة الرابعة من مادته الثانية التي تُعدّد مبادىء المنظمة العالمية، يطالب الأعضاء بالامتناع في علاقاتهم الدولية عن اللجوء إلى التهديد بالقوة أو استخدامها ضد الوحدة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأية دولة.

ولترسيخ دعائم هذا المبدأ وحثّ الدول على الأخذ به واحترامه أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات حول هذا المبدأ كان آخرها **«الإعلان الخاص بعدم جواز التدخّل في الشؤون الداخلية للدول»**، الصادر في ٩/ ١٢/ ١٩٨٩، بأكثرية / ١٢٠/ صوتاً.

وحظي المبدأ بتأييد القضاء الدولي، فتعرّضت له محكمة العدل الدولية في قضيتين: **قضية مضيق كورفو** بين بريطانيا وألبانيا (القرار الصادر في العام ١٩٤٩)، **وقضية أعمال الولايات المتحدة، العسكرية وشبه العسكرية، في نيكاراغوا** (القرار الصادر في العام ١٩٨٦). وأُتيح للمحكمة في هذه المناسبة أن تؤكِّد التزام الدولة عدمَ التدخّل في شؤون الدول الأخرى، وتعتبر استخدام القوة الأسلوب غير المناسب لتأمين احترام حقوق الإنسان[1].

أما **النوع الثاني**، أي مبدأ عدم تدخّل الأمم المتحدة في الشؤون

---

(١) راجع كتاب:

Serge Regourd, Raids «anti - terroristes» et développements récents des atteintes illicites au principe de non - intervention. AFDI, 1986. pp. 79 - 103.

التي تُعدّ من صميم السلطان الداخلي للدول، فيجد مستنده القانوني، كذلك، في الفقرة السابعة من المادة الثانية المكرّسة لتعداد مبادىء الأمم المتحدة. لقد نصّت هذه الفقرة على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يُسوّغ للأمم المتحدة أن تتدخّل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولةٍ ما. . .»[1].

ولكن ما العلاقة بين هذا المبدأ والحماية الدولية لحقوق الإنسان؟

إن ميثاق الأمم المتحدة، بخلاف ميثاق العصبة، يخلو من أيّ معيار قانوني لتحديد الشؤون التي تدخل في صميم السلطان الداخلي للدول. ولو اطلعنا على الأعمال التحضيرية لإعداد الميثاق لاكتشفنا أنه كانت هناك دول، مثل فرنسا، تميل إلى عدم الأخذ بحجة السلطان الداخلي عند تعرّض حقوق الإنسان لانتهاكات خطيرة من شأنها تشكيل تهديد للسلام العالمي.

غير أنه لم يُؤخذ آنذاك بهذا الاتجاه. وبعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام ١٩٤٨ جرت محاولات (لا سيما من جانب الاتحاد السوفياتي) لتشبيه بعض الممارسات المسيئة لحقوق الإنسان، بجريمة الإبادة الجماعية، فلم يحالفها التوفيق. وبعد صدور إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، واعتبار الاستعمار إنكاراً لحقوق الإنسان، جرت محاولات لتطبيق هذا المفهوم على حالاتٍ تقع خارج نطاق الاستعمار، فلم تلقَ تجاوباً.

---

(١) راجع دراسة قيّمة عن هذه الفقرة في كتاب:

J.P. Cot et A. Pellet, La Charte des Nations Unies (commentaire article par article). Ed. Economica. Paris 1991. pp. 141 - 159.

ومع أن الشيلي كانت، في العام ١٩٧٣، أول دولة مستقلة أخضعت لمراقبة أوضاع حقوق الإنسان فيها من قبل فريق عمل، فقد بقي هذا الإجراء يتيماً. وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها الدول المشاركة في «إعلان هلسنكي» للعام ١٩٧٥، من أجل تدويل مسألة حقوق الإنسان، فإن موضوع السلطان الداخلي بقي خارج الوفاق مشوباً بالحذر والتردّد، وخاضعاً للاعتبارات السياسية.

ولم يتغيَّر الوضع إلاَّ بعد تفكُّك الاتحاد السوفياتي وزوال القطبية الثنائية وهيمنة الولايات المتحدة على مقاليد الأمم المتحدة. وهذا التغيير لم يحصل لصالح المبدأ أو لخدمة حقوق الإنسان، فقد انتهزت الولايات المتحدة فرصة الفراغ السياسي واختلال ميزان القوى وضعف حلفائها في العالم وراحت، منفردةً وبدعوى الدفاع عن حقوق الإنسان أو الشعوب، تستخدم الأمم المتحدة لخدمة مآربها واستعمال القوة ضد الدول التي ترفض السَّير في ركابها.

وذهبت الإدارة الأميركية، بما تملك من وسائل الضغط والترغيب والترهيب، إلى أبعد من ذلك، فأوعزت إلى السائرين في فلكها، خلال مناقشات الجمعية العامة في العام ١٩٩١، باقتراح إعادة النظر في مفهوم عدم التدخل، وبالانتقال من مرحلة منع التدخل إلى مرحلة حقّ التدخل، وبرفع شعار «**واجب التدخل الديموقراطي**».

وعندما عَقَد المؤتمر البرلماني الدولي دورته في الشيلي، في خريف العام المذكور، تدخَّلت الإدارة الأميركية واستعملت، كعادتها، مختلف أساليب الضغط لاستصدار قرار يؤكِّد أن مبدأ عدم التدخل في الشؤون التي تكون من اختصاص الدول لا يمكنه منع الأمم المتحدة من التدخل واتخاذ التدابير الكفيلة بتأمين احترام المبادىء الأساسية لحقوق الإنسان.

وموقف الإدارة الأميركية، المحبّذ اليوم لمبدأ التدخل، يتناقض مع موقفها السابق المعارض له. ففي العام ١٩٤٥، ولدى مناقشة مشروع الميثاق الأممي في مؤتمر سان فرنسيسكو، هدّد رئيس الوفد الأميركي حينذاك، **جون فوستر دالاس** (الذي أصبح وزيراً للخارجية فيما بعد)، بأن القبول بمبدأ التدخل سيدفع الكونغرس الأميركي إلى رفض الميثاق، وعدم الانضمام إلى الأمم المتحدة، وتكرار ما حدث في العام ١٩١٩ عند إنشاء عصبة الأمم.

وهذا التناقض المقصود والمدروس، والمبني على المصلحة الخاصة الضيّقة، والحافل بالنزعة الانتهازية، هو الذي قاد الإدارة الأميركية إلى الكيل بمكيالين والتلاعب بميزان الحق والعدالة في علاقاتها الخارجية ونظرتها إلى بؤساء العالم.

ولو تجاوزنا هذه المسألة وعدنا إلى التساؤل عن العلاقة بين الحقوق ومبدأ عدم التدخل لوجدنا أنفسنا أمام السؤال الأهم: **هل تقع حقوق الإنسان ضمن السلطان الداخلي للدول، أي ضمن القطاع المحجوز للدول الذي لا يجوز لأية دولة أو جمعية أو منظمة دولية أن تتدخل فيه؟**

وإذا كان من الصعب قبول فكرة إدخال جميع حقوق الإنسان ضمن الاختصاص الحصري للدول، فمن الصعب أيضاً التنكّر المطلق لفكرة الحماية الدولية للحقوق والحريات الأساسية. وفي رأينا أن المسلك المعتدل والعادل يقضي بالتمييز بين الحقوق العادية التي تخضع حصراً لسلطة الدولة، وبين الحقوق الأساسية التي لا يجوز مسّها والتعرّض لها في أوقات الحروب وحالات الطوارىء.

والحقوق الأساسية تشكّل قواعد آمرة في القانون الدولي

المعاصر. وهناك اتفاقيات دولية صادرة عن الأمم المتحدة أو برعايتها تنص على هذه الحقوق التي تشمل، مثلاً، الحق في الحياة وفي عدم التعرّض للإبادة أو الاسترقاق أو التمييز العرقي أو الديني...

والحقوق الأساسية ليست جامدةً، فعددها يزداد وأهميتها تتضاعف بفعل التطورات التي يشهدها القانون الدولي. ففي ١٨/ ١٢/ ١٩٩٢، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة «**إعلان حماية جميع الأشخاص ضد الاختفاء القسري**»، واعتبرت أن هذه الظاهرة تسيء إلى القيم العميقة لكل مجتمع حريص على احترام الشرعية وحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وأن ممارستها على نحوٍ منتظم تشكّل جريمة ضد الإنسانية.

وتعرّضت محكمة العدل الدولية، في الأحكام والفتاوى الصادرة عنها، إلى الحقوق الأساسية للإنسان، واعتبرتها من القواعد الآمرة التي لا تدخل في القطاع المحجوز للدول (راجع، مثلاً، قرارها في قضية Affaire de la Barcelona Traction، الصادر في ٥/ ٢/ ١٩٧٠، وهو نزاع بين بلجيكا وإسبانيا).

الجزء الثالث

النطاق الدولي

المقصود بالنطاق الدولي الأملاكُ العامة الدولية. وهذه الأملاك تشمل بعض المساحات التي تخضع لنظام قانوني خاص بسبب استخدامها المشترك من قبل أعضاء الأسرة الدولية. ويهدف هذا النظام إلى تسهيل المواصلات بين الدول أو بين رعايا هذه الدول.

والغرض من وضع تنظيم قانوني للمواصلات الدولية هو إيجاد حل لمشكلة التعارض بين أمرين: التشبُّث المطلق بالسيادة الإقليمية، وضرورة تيسير التجارة الدولية. والتوفيق بين الأمرين أسفر عن قيام تطوّر أو توازن بينهما يختلف من قطاع إلى آخر. ففي الوقت الذي تخضع فيه المواصلات البحرية لنظام عرفي أو قانوني يتّسم بالحرية المطلقة نرى المواصلات البريّة والنهريّة والجويّة تخضع لاتفاقيات تتميّز بحرية نسبيّة.

وإذا كان الاتجاه العام لهذا التطوّر يُعبِّر عن تقدم مستمرّ في حقل المواصلات الدولية، فهذا التقدُّم لم يحصل في وقت واحد بالنسبة إلى مختلف الأملاك العامة. إن التطوّر شمل، قبل كل شيء، البحر، ومنه امتد إلى البر ليتّسع بعد ذلك فيشمل الجو. فمنذ بداية القرن السابع عشر تقرّرت حريّة المواصلات البحرية، ونجاحها شجَّع الدول في القرنين اللاحقين على تعميم هذه الحرية وتطبيقها على

المواصلات النهرية ثم البرية. وضرورة التعاون الدولي حتّمت على الدول في القرن العشرين اتباع الطريقة ذاتها وإخضاع المواصلات الجوية للتطور ذاته.

ولا تحظى دراسة طرق المواصلات البرية إلاّ بأهميةٍ ضئيلةٍ في القانون الدولي العام، والسبب هو أن الأملاك العامة البرّية، أي الطرق المعبّدة والطرق الحديدية، موجودة ضمن مساحات أرضية خاضعة لسيادة دولة معيّنة، فليس هناك، مبدئياً، ملكٌ عام بري تشترك في ملكيته أو في ممارسة السيادة عليه عدة دول. ومبدأ وحدة الشبكة (الرامي إلى تكوين إقليم مشترك مخصّص لبعض المرافق العامة الدولية) الذي نادى به الاتحاد الدولي للسكك الحديدية والاتحاد الدولي للبريد، لا يزال حتى الآن مجرّد حلم أو هدف نبيل، وإن يكن على الصعيد القانوني قد حقّق تقدماً ملموساً.

وسنكتفي في هذا الجزء بدراسة ثلاثة أنواع من المرافق الدولية العامة التي تُشكّل وسائل اتصال دولية مشتركة تخضع لأنظمة دولية، وذلك في ثلاثة أبواب:

الباب الأول: الأنهار والقنوات الدولية.

الباب الثاني: البحار.

الباب الثالث: الجو والفضاء الخارجي.

الباب الأول

الأنهار والقنوات الدولية

يحتاج الإنسان، في حياته وغذائه وزراعته وصناعته، إلى المياه العذبة. وأشكال هذه المياه متعدِّدة: مياه الأمطار والثلوج، والمياه الجوفية، ومياه البحيرات العذبة، ومياه الأنهار.

والأنهار هي أهم هذه الأشكال وأكثرها فائدة للبشر. فقد اختار الإنسان، منذ القِدَم، التجمُّع والإقامة قرب الأنهار، وأعمل عقله وطوّر عمله لتطويعها والتحكّم في إيرادها بغية الحصول على حاجاته من المياه في المكان المطلوب والوقت المناسب، وبالكمية اللازمة.

وتطوّرت عملية ضبط الأنهار وحُسن استغلالها مع حركة البشرية وتقدُّمها. ونذكر، في هذا الصدد، ما قام به الفراعنة في مصر من تخزين مياه النيل حول الجسور. واتجهت فكرة التخزين بعد ذلك نحو إنشاء السدود لتنظيم حركة المياه وضمان استمراريتها.

وإذا كان أبو التاريخ، **هيرودوت**، قد قال (وقوله صائب وصحيح) إن **مصر هبة النيل**، فكل دولة هي، في الواقع، هبة المياه المتفجِّرة أو الكامنة أو الجارية فيها. وليس في مقدور دولة أو شعب الاستغناء عن مصادر المياه. والحضارات الكبرى قامت على ضفاف الأنهار. بل إن بعض الأنهار، مثل النيل، كان عند الأقدمين مقدّساً تُقدّم إليه القرابين البشرية في المناسبات.

وقد قضى الخالق العظيم، لحكمةٍ قد لا نُدركها، أن تكون المنطقة العربية غزيرة النفط، شحيحة المياه. وبسبب تلك الوفرة وذلك الشحّ شهدت المنطقة حروباً ومنازعات. وإذا كان بإمكان الإنسان العيش بلا نفط فليس في مقدوره الاستغناء عن الماء. ولأن كل شيء حيّ في الوجود يحيا بالماء تحوّلت مشكلة المياه إلى مصدر نزاع.

وأهمية أزمة المياه تكمن في أن الماء يرتبط بعلاقة عضوية بالغذاء، وفي أن الاثنين هما أساسُ كلِّ وجودٍ وركيزةُ كلِّ نشاطٍ وطاقةٍ وتطوّر. وقد بُنيت الشخصية العربية منذ القدم على الشعور بعظمة الماء. فالماء هو أساس الكائنات الحيّة. والفيلسوف العربي، **ابن خلدون**، كان يرى أن العربي يستمدّ قوته من الأرض والماء. ومبدأ الارتباط بالأرض والماء يُعتبر (أو يجب أن يُعتبر) أحد مقوّمات التاريخ الحضاري العربي.

والصراع على المياه في المنطقة العربية يُشكّل حلقةً من حلقات الملحمة القومية التي يخوضها العرب ضد الصهيونية المجسّدة بإسرائيل. وهذا الصراع أصبح قضية محوريّة قابلة للانفجار في كل وقت وعلى مختلف المستويات. وهذا ما دفع بالكثيرين إلى الاعتقاد بأن **الحروب القادمة في المنطقة ستكون صراعاً على امتلاك مصادر المياه أو التحكّم فيها**. فالحرب وسيلة يجري توظيفها في سياق عملية سياسية أشمل، أو هي، حسب نظرية القائد العسكري الألماني كلاوزفيتز Clausewitz (١٧٨٠ ـ ١٨٣١)، امتدادٌ للسياسة، لأن السياسة هي الأصل، والحرب هي الفرع، ولأن الهدف السياسي يشكّل الغاية، والحرب تشكّل الوسيلة لتحقيق هذه الغاية.

ومصادر المياه لا تعترف بالحدود السياسية بين الدول. وإذا كانت الأنهار في المنطقة العربية هي أهم هذه المصادر فإنها كلّها تقريباً تأتي من خارج الأرض العربية وتجتاز أحياناً حدود أكثر من دولة.

ودول الجوار التي تصلنا منها المياه هي دولٌ مُثْقلةٌ، تاريخياً وسياسياً، بميراث من العداوة أو الجفاء. ومعظم الأنهار فيها بقي فترةً من الزمن دون استغلالٍ كافٍ بسبب النقص أو التخلّف في استعمال التكنولوجيا المتطوّرة. ومن المنتظر أن تلجأ هذه الدول، بفضل التطوّر التقني والقروض الخارجية والدوافع السياسية والاقتصادية، إلى استثمار مواردها المائية بشكل أسرع وأشمل. وسيؤدّي ذلك حتماً إلى التأثير في كميات المياه التي تتلقّاها دول المصبّ، أي الدول العربية.

وكلّ ذلك يؤكّد أن موازين القوى الطبيعية ستميل مع الزمن، إذا لم يطرأ تغيير جذري على الوضع الدولي، لصالح دول غير عربية. ومع استمرار التخلّف أو القصور في مسألة التنظيم الإقليمي أو الدولي لاستغلال الموارد المائية المشتركة، فالمتوقع أن تكون القوة التكنولوجية أو السياسية أو الاقتصادية هي العامل الحاسم وليس القانون. وبهذا المعنى فإن تدهور النظام الإقليمي العربي، في إطار تخلُّف التنظيم الدولي الأوسع، يجعل ممارسة القوة في تخصيص الأنصبة من المياه المشتركة أمراً جائزاً.

ومما لا شك فيه أن النقص في الموارد المائية، والحاجة المتزايدة إليها، ورغبة البعض في الاستئثار بها أو الاستيلاء عليها، ستُسفر في المستقبل القريب عن أربع نتائج:

١ ـ احتدام الصراع على المياه.

٢ ـ ازدياد أهمية المياه في أية استراتيجية إقليمية أو دولية يرسمها النظام الدولي الجديد الهادف إلى السيطرة الاقتصادية المرتبطة بتنمية الموارد وتعزيز الزراعة والصناعة وتشجيع الاستهلاك في كل مجال.

٣ ـ تحوُّل المياه إلى عامل كبير في إعادة توزيع خريطة القوى السياسية في المنطقة، وفي دفع الدول ذات الموارد المائية الغزيرة إلى واجهة القوى الإقليمية.

٤ ـ تفاقم الأزمة الغذائية وانخفاض القوة الشرائية بسبب النموّ السكّاني المتسارع واتّساع موجات الجفاف والتصحُّر.

ولهذا فإن المشكلة المائية في المنطقة العربية تكتسب أبعادها الخطرة والخطيرة من تفاعل ثلاثة عوامل تُشكِّل دوافع أو مسبِّبات لصراع مسلَّح قريب أو تطورات إقليمية قريبة، وهي:

١ ـ وقوع منابع الأنهار الرئيسية وروافدها ومصادرها ومجاريها خارج نطاق السيطرة العربية. وهذا الأمر يضع موارد المياه العربية تحت سيطرة دول غير عربية تستطيع، عند حدوث خلافٍ ما، أو افتعال نزاعٍ ما، أو في ظل ظرفٍ ما، استخدام المياه سلاحاً للضغط على العرب.

٢ ـ التقلُّص التدريجي المستمر للحصص العربية من مياه الأنهار. وتشير الدراسات إلى احتمال تفاقم هذا التضاؤل خلال السنوات القليلة القادمة. والسبب يعود إلى مجموعة من المتغيرات الطبيعية (التصحّر والتلوّث والتملّح والهدر) والاقتصادية (تزايد الحاجة إلى المياه لدى دول المنبع والمصب بفعل النمو السكّاني وكثرة السدود).

٣ ـ الاستيلاء بالقوّة على مصادر المياه العربية. وهذا ما أقدمت

عليه إسرائيل عندما استولت على الكثير من هذه المياه. وأطماعها في هذه المياه معروفة، وهي جزءٌ من مخططات الصهيونية. فبعد حرب العام ١٩٦٧، وضعت يدها على الموارد المائية في قطاع غزة والضفة الغربية، واستخدمت مختلف الوسائل لاستغلالها. وكان مصير المياه في هضبة الجولان مشابهاً. وبعد غزو لبنان في العام ١٩٨٢، استولت على أنهار الجنوب. وقيل إنها أنشأت نفقاً تحت الأرض لسرقة كميّة من مياه نهر الليطاني. وما زالت، منذ طردها من الجنوب في العام ٢٠٠٠، تسرق معظم مياه هذه المنطقة.

* * *

ونستنتج ممّا تقدّم ما للمجاري المائية الدولية (وهو المصطلح الذي حلّ محل: الأنهار الدولية) من أهميةٍ على صعيد العلاقات الدولية. ونلاحظ أن القنوات الدولية، كشرايين مائية تصل بين القارات أو المحيطات، لا تقل أهميةً عن هذه المجاري التي تعبُرُ (أو تمتد إلى) حدود أكثر من دولة. وقد حاول القانون الدولي، منذ القرن الماضي تنظيم استخدام هذه المرافق الدولية بطريقة تُؤمّن استفادة الجميع منها وتُبعد أسباب النزاع والتوتر. وسنعالج ذلك في فصلين:

في الفصل الأول: **الأنهار الدولية**.

وفي الفصل الثاني: **القنوات الدولية**.

الفصل الأول

الأنهار الدولية

إن تعبير «نهر دولي» لم يعد اليوم مستعملاً في الاتفاقيات الدولية. لقد حلّ محله مصطلح «**المجاري المائية الدولية**». وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة، الموقعة في ٢١/٥/١٩٩٧، تكرِّس استعمال المصطلح الجديد، فهي تحمل العنوان التالي: «**اتفاقية القانون الخاص باستخدام المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة**».

وعلى الرغم من وجود اختلاف بين المصطلحين، وبقصد التسهيل والتبسيط، فإننا سنستمر في استعمال تعبير «نهر دولي»، ولكن وفقاً للمعنى أو المضمون الذي تُحدّده تلك الاتفاقية الدولية.

ويُعتبر النهر، في القانون الدولي، وحدة مائية تتكوّن من كل المجاري والروافد المائية والبحيرات المتّصلة فيما بينها، وتسير في مجرى واحد يُسمّى حوض النهر.

ويصبّ النهر في البحر أو في بحيرة داخلية. فإذا كان حوضه يقع برمّته في إقليم دولة واحدة اعتُبر النهر خاضعاً لسيادة هذه الدولة، وسُمّي نهراً وطنياً. ومن حق كل دولة تقع فيها أنهار وطنية أن تُنظّم استغلال مواردها وتقصر الملاحة فيها على مراكبها وحدها. أما إذا كان النهر دولياً يمر بعدة دول، أو يفصل بين دولتين، فإنه يخضع عند ذلك لوضعٍ أو حُكمٍ مختلف بسبب تضارب المصالح والحاجات.

وفي العالم اليوم عدد كبير من الأنهار الدولية التي تخضع لأنظمة قانونية خاصة. وكان الغرض الأساسي من اتفاقية العام ١٩٩٧ وضع قواعد دولية لتنظيم استخدام المجاري المائية المشتركة.

ما هو تعريف المجرى المائي الدولي، أو النهر الدولي؟

وما هي المراحل التاريخية التي مرَّ بها النظام القانوني للأنهار الدولية؟

وما هو النظام القانوني الراهن للأنهار الدولية؟.

القسم الأول: تعريف المجرى المائي الدولي

نستحسن، قبل إيراد التعريف الذي وضعته اتفاقية الأمم المتحدة للعام ١٩٩٧، أن نستعرض الطبيعة القانونية للمياه لكي نتمكّن من أن نُكيّف بشكل قانوني هذا العنصر المتحرّك والمتجدّد[١].

أولاً ـ الطبيعة القانونية لعنصر الماء: إن التحليل يُثبت أن للماء خصائص فيزيائية وميزات فريدة يمكننا إجمالها بثلاث:

---

(١) راجع حول موضوع المياه والأنهار الدولية أبحاث د. طارق المجذوب، وأهمها:

أ ـ كتاب: **لا أحد يشرب** (مشاريع المياه في استراتيجية إسرائيل). منشورات رياض الريس. بيروت ١٩٩٨.

ب ـ كتاب: **أنهار الشرق الأوسط** (بالفرنسية). باريس ١٩٩٤.

ج ـ بحث عن أزمة المياه، في كتاب: **المياه وسلام الشرق الأوسط**. المركز العربي للمعلومات. بيروت ١٩٩٤.

د ـ بحث عن أزمة المياه ومشروع الاتفاقية الدولية، في كتاب: **مشكلة المياه في الشرق الأوسط**. مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق. بيروت ١٩٩٤.

هـ ـ بحث عن دجلة والفرات، في كتاب: **العلاقات العربية ـ التركية**. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٩٥.

١ ـ **الماء عنصر يتجدّد باستمرار**، وهذا يمنح وجوده طابع الديمومة والاستمرارية. إنه متحرِّك في الزمان (تغيّرات الكمية والمنسوب)، ولكنه مستقر في المكان بفضل ظاهرة التدفق المستمر للينبوع. وبهذه الصفة يشترك الماء في صفات الأملاك أو العقارات الثابتة وغير المنقولة التي يجري فوقها. إنه يندمج فيها حتى يصبح هو عنصر الملكية الأساسي، لأن الأرض، في غيابه، تُصاب بالعقم وتصير جدباء.

٢ ـ **الماء يتميّز بقدرته على تطهير نفسه**. فهذا الجسم السائل يُنظّف نفسه بنفسه بشكل طبيعي، إما بإزالة النفايات والأوساخ بفعل الجريان، وإما بالتفاعل الكيماوي بين النفايات والأوكسجين. ولكنه يفقد هذه الميزة إذا كان تدفّق المجرى غير كافٍ، أو إذا استُنفد احتياط الأوكسجين الذي يوفّره للمجرى الهواءُ والنباتات.

٣ ـ **الماء جسم متحرِّك منذ خروجه من منبع النهر حتى وصوله إلى المصب**. فهو، إذن، عقار منقول. وهذا يعني أنه لا يمكننا إيقاف الماء عن الجريان بصورة دائمة، فالسدود والعقبات الضخمة لا تقوى، لمدةٍ طويلةٍ، على مقاومة اندفاع الماء. وإذا كانت الملكية تُفسّر بأنها حيازة الأشياء أو السيطرة عليها، فالماء، بطبيعته ذاتها، يستعصي عليها. وهنا ندرك مدى أهمية الحكمة التي تضمّنها القانون الروماني: «شيء متحرِّك، شيء بلا قيمة» Res Mobilis, Res Vilis. ولكن هذه الحركية تُعيد إلى الماء محاسن أخرى تجعل منه عنصراً أساسياً في الثروة والطاقة، وتزوّده بالخصوبة التي يحملها إلى مناطق قاحلة، وتحوّله إلى قوة لتوليد الطاقة الكهربائية. وعلى الرغم من اعتبار الماء، في الأصل، عقاراً غير قابل للتملُّك، فقط أصبح، على العكس، عنصراً أساسياً من عناصر الثروات في الدول، وذلك بفضل

التطور الكبير الذي حقّقته التقنية الحديثة في حقل استعمال المياه والسيطرة عليها.

وهذه السمات «المتناقضة» تجعل من وجود الماء نوعاً من المسائل الصعبة المعقدة، وربما نوعاً من «الوحش القانوني»، أو تجعل من تصنيفاتنا المعتادة أموراً غير صالحة للتكييف مع عقارٍ مادي من نوعٍ خاص. فللماء خصائص وميزات فريدة لا تخضع للمعايير التقليدية المعروفة.

وقد أُتيح للجنة القانون الدولي دراسة الخصائص الفيزيائية للماء وإبداء ملاحظات حول سيادة الدولة على المياه. وانطلقت هذه الملاحظات من اعتبارٍ أوّلي يفيد أن الدولة تمارس سلطتها على الأرض والمياه بشكل مختلف. والاختلاف هنا لا يمسّ مفهوم السلطة، بل امتدادها إلى الظواهر الفيزيائية. فالمياه ليست محصورة أو محبوسة داخل الحدود السياسية، وإنما هي متحرّكة متنقّلة تتميّز بقدرتها على نقل تغيّرات (في الكمية والنوعية)، تحدث في بلد معيَّن، إلى بلد آخر. وهذه الظاهرة تُولِّد صعوبات قانونية وتتطلّب تحديداً لسيادة الدولة، وبالتالي تحديداً لاستعمال المجاري المائية الدولية، أو المجاري العابرة للحدود.

وعلينا، بالاستناد إلى هذه الاعتبارات، أن نتساءل عن المعنى الذي ينبغي لنا أن نعطيه لمصطلح «مجرى مائي دولي»، ومصطلح «نهر دولي»، وعما إذا كان هذا المصطلح أو ذاك صحيحاً وملائماً للدراسة القانونية واستعمال المياه لأغراض غير الملاحة.

ثانياً ـ مفهوم المجرى المائي الدولي: إن القانون النهري التقليدي يُركِّز على الملاحة في تعريفه للنهر الدولي، لأنه يعتبر أن

الأنهار الدولية هي تلك التي تفصل أو تعبر، بمجاريها الصالحة للملاحة، أراضي عدة دول.

ولكن عنصر الملاحة قد تجاوزه الزمن، فأصبح النهر الدولي اليوم يشمل جميع الاستعمالات التي يوفِّرها هذا النهر مع كل روافده. ومعظم الفقهاء الدوليين مُجمعٌ على هذا التعريف. وقد تسنّى لمحكمة العدل الدولية الدائمة (في عهد عصبة الأمم) إبداء الرأي في هذه المسألة، فاعتبرت أن مصطلح «النهر الدولي» ينطبق على كل النظام النهري، بما في ذلك الروافد الوطنية.

ومصطلح «النهر الدولي» لم يعد، كما ذكرنا، مستعملاً في أدبيات القانون الدولي المعاصر. فالباحثون يستعملون مصطلح «المجرى المائي الدولي». وتعريف هذا المجرى أوسع نطاقاً من مصطلح «النهر الدولي». وقد استفادت لجنة القانون الدولي من هذه التطورات التي طرأت على مفهوم النهر الدولي فاعتبرت في المادة الثانية من الاتفاقية:

- إن **مصطلح** «**المجرى المائي الدولي**» يعني مجرى ماء تقع أجزاء منه في عدة دول.
- إن **مصطلح** «**مجرى ماء**» يعني نظام مياه سطحية وجوفية تُكوّن، بحكم علاقاتها الفيزيائية، مجموعة واحدة وتنتهي إلى نقطة وصول مشتركة.
- إن **مصطلح** «**دولة مجرى الماء**» يعني دولةً يقع في إقليمها جزءٌ من المجرى المائي الدولي.

واستناداً إلى كل ذلك نرى أن دجلة والفرات والنيل والأردن (في المنطقة العربية)، والرين والدانوب والموزيل (في أوروبا)، والسان لوران وكولومبيا والكولورادو والأمازون (في أميركا)، والميكونغ

والهندوس (في آسيا)، والكونغو والنيجر والسنغال (في إفريقيا) هي مجارٍ مائية دولية.

ومعظم الفقه الدولي يعتبر أن بإمكان دولة مجرى الماء أن تستعمل بحريةٍ المياه التي تجري فوق إقليمها، بشرط أن لا يُسبّب هذا الاستعمال ضرراً لأقاليم دول المجرى الأخرى أو لمصالحها. فلدول المجرى، إذن، حقوق والتزامات متبادلة في استعمال مجاري المياه الدولية. وهذه النظرية تُقِرُّ بحقوق السيادة لكل دولة على الجزء من المجرى المائي الذي يقع داخل حدودها، ولكنها لا تُجيز لها اتخاذَ تدابيرَ مُضرَّةٍ بالدول الأخرى.

ونستنتج من ذلك أنه لا يحق للدولة، قانوناً، عرقلة استثمار المجرى المائي الدولي أو تحوير مجراه، إذا كان ينتج من ذلك ضرر لدول المجرى الأخرى. كما يُحظَّر عليها استعمال المياه الجارية بطريقة خطرة بالنسبة إلى الدول الأخرى، أو بطريقة تمنعها من استعمالها، وفقاً لحاجاتها الخاصة، عندما تكون هذه المياه موجودة فيها.

وجميع هذه النقاط تبيّن بوضوح الاتجاه الدولي الحاضر في التعامل مع الموارد المائية الدولية، كما أنها تؤكّد ما سبق لجهات علمية أن قامت به من دراسات واجتهادات. ثم إن جميع مواد الاتفاقية تُلامس بحذر موضوع السيادة الوطنية لكل دولة على مواردها المائية، مع تأكيد حق كل دولة من دول المجرى في الانتفاع بالمياه. فالاتفاقية تقوم على ركيزتين تمثلان اتجاهين: الاستعمال والاشتراك المنصفين والمعقولين (المادة الخامسة)، والالتزام بعدم التسبُّب بضرر ذي شأن (المادة السابعة). والخلاف يدور حول الفكرة التالية: أيٌّ من الاتجاهين يجب أن يسود ويُطبّق؟

فالاستعمالات المختلفة التي يمكن أن تتعرَّض لها مياه المجاري الدولية تثير دائماً إشكالات تتعلّق بسيادة دولة المجرى بشكل خاص. وبالفعل فإن هذه المجاري ما زالت تكوّن جزءاً من أراضي الدول التي تجتازها أو تفصل بينها، وهي تبقى، بالنتيجة، خاضعة لسيادتها.

وهناك، في الواقع، «سحر إقليمي» يغشى هذه المجاري ويدفع الدول إلى اعتبارها من عناصر إقليمها. ولكن هل تمتّعُ الدولة بصلاحياتٍ إقليميةٍ يعني وجودَ صلاحيات إقليمية مطلقة في المكان، لا سيما إذا علمنا أن الاستعمالات المختلفة للمجاري الدولية التي تقوم بها دولةٌ ما يمكن أن تؤدّي إلى نتائج مضرّة في إقليم دولة أخرى؟

إن اتفاقية الأمم المتحدة تبقى منسجمةً ومقبولةً لأنها موضوعة كليّاً في إطار مسؤولية الدول عن الضرر ذي الشأن، وبطريقة تتلاءم مع مبدأ «الاستعمال المنصف والمعقول».

وباستطاعتنا القول، منذ الآن، إن الضرر ذا الشأن ينتج عن استعمالٍ غير منصف وغير معقول. فما هي الحجة التي تتذرّع بها دول المنبع (مثل تركيا بالنسبة إلى دجلة والفرات، وأثيوبيا بالنسبة إلى النيل)؟ وما هو المبدأ الذي تُفضّله دول المجرى الأسفل أو دول المصبّ (الدول العربية بشكل عام)؟

١ ـ الاستعمال المنصف والمعقول، أو حجة دول المنبع: إن مبدأ الاستعمال أو التوزيع المنصف للمياه يقضي بأن يكون لكل دولة من دول المجرى الدولي حقٌ في تقاسمٍ منصفٍ للمكاسب التي يوفرها هذا المجرى. وغاية التقاسم المنصف هي تأمين أقصى الفوائد وأقل الأضرار من استعمالات المياه لكل دولة من دول المجرى.

ومفهوم «السيادة المحدودة أو المقيّدة» أُثير أحياناً لتبرير حق دولة المجرى في الاستعمال المنصف للمياه. ولو استندنا إلى تصريحات الحكومات في هذا الموضوع لوجدنا أنها تميل، بشكل عام، إلى استعمالٍ منصفٍ لمياه المجاري المائية الدولية. فمبدأ الاستعمال المنصف يحظى، إذن، بدعمٍ كبير.

والمقرّرُ الخاص للجنة القانون الدولي لاحظ أن تحليل القواعد القانونية التي أعلنتها الجمعيات القانونية والمنظمات الحكومية وقرارات المحاكم الدولية أو الوطنية والفقه الدولي يُثبت وجود اتجاه عام، مقبول كقانون، يجعل من الاستعمال المنصف مبدأً رئيسياً لتحديد حقوق الدول وواجباتها.

وهكذا فإن أية دولة من دول المجرى لا تملك الأفضلية في استعمال المجرى عندما يكون هناك خلاف أو تباين بين حاجات دول المجرى. وعلى الدولة، في هذه الحالة، تسوية الخلاف على أساس الإنصاف. والتوفيق بين حاجاتها يهدف إلى إقامة توازن معقول بين حاجات دول المجرى، وتخفيض أضرار كلٍّ منها إلى الحد الأدنى.

ومبدأ الاستعمال المنصف والمعقول كُرِّس في القسم الثاني (الذي يحمل عنوان: المبادىء العامة) من الاتفاقية التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة. ونجد، على صعيد المبادىء القانونية، ضمانةً كفيلةً بالإبقاء على شروط الإنصاف بين الدول. فالمادة السابعة من الاتفاقية تتحدث عنها عندما تصف بشكل مطوّل المسؤولية عن الضرر ذي الشأن. وأساس قاعدة الإنصاف يكمن في الحكمة الرومانية المأثورة: «**على كلٍّ منا استعمال ملكه بطريقة لا تُسبِّب الضرر للغير**». وقد غدت هذه الحكمة قاعدةً فقهيةً ثابتةً لإلزام

الدول بتجنّب إنزال أيّ ضررٍ ذي شأن بالدول الأخرى، وخصوصاً عندما يتعلّق الأمر بضررٍ ناجمٍ عن مجرى مائي دولي.

٢ ـ الحكمة الرومانية أو حجة دول المصب: إن الباحثين الذين يستقون من مبادىء القانون الخاص قواعد ينقلونها إلى القانون الدولي، بُغية دعم مبدأ حظر الاستعمال غير المضرّ بمياه المجاري الدولية، يستشهدون بنظرية التعسّف في استعمال الحق، أو بالمبدأ الذي تتضمّنه الحكمة الرومانية التي ذكرناها. وقد اعتُرف بهذا المبدأ، منذ سنوات، كمبدأ من مبادىء القانون الدولي الصالحة للتطبيق على مجاري المياه الدولية. بل اعتُرف به كأساس لقانون حسن الجوار.

والضرر الذي تترتّب عليه مسؤولية دولية يجب أن يتخطّى عتبةً ما من التسامح. فعلاقات حسن الجوار، وحسن النية، والتعاون، تتضمَّن واجبات التسامح مع الأضرار المحدودة أو الطفيفة. فعدم مشروعية الضرر يتحدّد، إذن، بمدى الأضرار التي تصيب الدول والتي يجب أن تبلغ درجةً معيّنة من الخطورة.

وهناك عدة نعوت تُستعمل لتحديد العتبة التي يتسبّب الضرر، إذا ما تجاوزها، في تحميل الدولة مسؤوليةً دوليةً. ومن هذه النعوت: الضرر الجوهري، والمهم، والحسّاس، والملموس، والكفيل بإحداث تأثير بالغ، أو إحداث تغيير بطريقة مؤثّرة... واختارت جمعية القانون الدولي استعمال تعبير «**الضرر المهم**»، في حين فضّلت لجنة القانون الدولي تعبير «**الضرر ذو الشأن**».

ومع ذلك فهذا النعت (ذو الشأن) يُثير، عند تطبيقه على هذه الأضرار، صعوبات بسبب اتّسامه بالغموض. فالقانون الدولي لا

يتضمَّن مطلقاً معايير دقيقة لتحديد ما إذا كانت الأضرار قد بلغت، فعلياً، درجةً «ذات شأنٍ».

* * *

وبذلك يتجاذب اتفاقيةَ الأمم المتحدة، كما ألمحنا، اتجاهان: مبدأ الاستعمال المنصف والمعقول، ومبدأ الالتزام بعدم التسبّب بضرر ذي شأن؟ وما زال الخلاف يدور حول فكرة: أيّ من الاتجاهين يجب أن يُطبّق؟ إن دول المصبّ تنادي بوجوب الأخذ بمبدأ الالتزام بعدم التسبّب بضرر ذي شأن، في حين أن دول المنبع تتسلّح بمبدأ الاستعمال المنصف والمعقول.

والحقيقة أن المبدأ الذي يُحظّر التسبّب في ضررٍ ذي شأنٍ يُعتبر اليوم مبدأً أساسياً يحكم حقوق الدول وواجباتها في مجال استعمال مجاري المياه الدولية لأغراض أخرى غير الملاحة. ولكن المشكوك فيه هو أن يتلاءم تطبيق مبدإٍ كهذا مع هيكلية القانون الدولي الحالي، لأنه يبدو أن القانون الدولي المعاصر، بمجرّد أن يُطبّق على حقوقٍ تنطوي على مصالح متنافسة وذات طبيعة اقتصادية، يجنح إلى ضم مبادىء ذات محتوى مرنٍ وقابلٍ للتغيير.

القسم الثاني:

التطور التاريخي للنظام القانوني للأنهار الدولية

مرّ هذا التطوُّر بأربع مراحل مهمّة:

١ ـ تميَّزت المرحلة الأولى، وهي فترة القرون الوسطى والعصور الحديثة، بأمرين: **الاحتكار وفرض الضرائب والرسوم**. فالدولة التي

كان يمر بإقليمها جزء من النهر الدولي كانت تعتبر نفسها السيِّدة المطلقة لهذا الجزء، فتحتفظ لرعاياها فقط بممارسة الملاحة فيه وتُخضع الأجانب لرسوم أو ضرائب معيّنة. وقد استنكر بعض الفقهاء، كغروسيوس وفاتيل، هذه النظرية وأعلنوا مبدأ حرية البحار ونادوا بنظرية حق المرور البريء عبر الأنهار. ولكن أفكارهم، التي ظهرت قبل أوانها، لم تلق آذاناً صاغية في هذه الفترة.

٢ ـ وجاءت الثورة الفرنسية بأفكار جديدة فأصدرت في ١٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٧٩٢ مرسوماً قلب الأوضاع السابقة رأساً على عقب. فقد عهد المرسوم إلى قائد الجيوش الفرنسية في بلجيكا بتأمين حرية الملاحة في نهري «ألاسكو» L'Escaut و«الموز» La Meuse وبرّر المرسوم هذه الحرية بالفكرة التالية: «إن مجاري الأنهار ملك مشترك لا يمكن التنازل عنه من قبل الأقطار التي تمر فيها. ولا يجوز لأية أمة أن تدّعي احتكارها لهذه الأنهار ومنع الشعوب المقيمة في البلاد المتاخمة من الاستفادة منها، لأن مثل هذا الاحتكار ليس سوى مظهر من مظاهر العبودية والإقطاعية. ولذلك يجوز إنكاره في أي وقت كان، وعلى الرغم من أيّ اتفاق مخالف، فكما أن الطبيعة لا تعترف بامتيازات خاصة للأشخاص فهي لا تعترف بأي امتياز أيضاً لأي شعب من الشعوب». واستندت تلك الفكرة إلى نظرية الحق الطبيعي ولم تُقم وزناً للقانون الوضعي القائم. وطُبّقت بعد ذلك في عدة معاهدات. ونشير إلى أن هذه الفكرة الثورية لم تدعُ إلى جعل الأنهار مفتوحةً في وجه بواخر جميع الدول بل قصرت استعمال الأنهر على الدول المتاخمة فقط.

٣ ـ وعلى إثر انهزام نابليون وتصفية أمبراطوريته اكتسبت نظرية الثورة الفرنسية حول حرية الأنهار معنى جديداً أوسع وأشمل،

فالتغيرات السياسية التي أدَّت إلى اختفاء الإمارات الصغيرة المتاخمة لنهر الرين، والتي كانت تعيش على إيرادات الرسوم على الملاحة فيه، سمحت بتعديل النظام القانوني السابق لهذا النهر. وحينما انعقد مؤتمر فيينا للعام ١٨١٥ وجد نفسه أمام مهمتين: وضع المبادىء التي يجب أن يقوم عليها نظام نهر الرين، ووضع نصوص عامة من شأنها أن تُطبّق على جميع الأنهر العالمية. وأنجز المهمة الأخيرة عندما نص، في المواد ١٠٨ ـ ١٦٦، من صكّه النهائي، المؤرخ في ٩/٦/١٨١٥، على **حرية الملاحة النهرية**. وبقيت هذه المواد، لمدة قرن من الزمان، ميثاقاً للقانون الدولي النهري.

٤ ـ لقد وضع صكّ فيينا نظاماً قانونياً للأنهار الدولية يمكن تعميمه وتطبيقه على جميع الأنهار العالمية. وتمّ هذا التطبيق تدريجياً بواسطة اتفاقيات خاصة عُقدت خلال القرن التاسع عشر وشملت الأنهار التالية: الألب، والرين، وألاسكو، والموز، والدانوب، والكونغو والنيجر. والظاهرة الأساسية التي يتميّز بها تطوّر القانون الدولي النهري في القرن التاسع عشر هي **الاتجاه نحو التدويل**. وفكرة التدويل كانت تسير في اتجاهين: الأول يرمي إلى تحقيق المساواة في المعاملة في ممارسة الملاحة بين الدول المتاخمة وغير المتاخمة، والثاني يهدف إلى إدارة النهر بواسطة هيئة دولية تسمَّى اللجنة النهرية.

ونلاحظ أن النظام الذي وُضع في مؤتمر فيينا كان يميل إلى تعميم تطبيق مبدأ حرية الملاحة في الأنهار الدولية بقصد تشجيع التجارة الدولية. غير أن الدول عادت، عند التطبيق، إلى التشبُّث بالسيادة وتفسير أحكام النظام تفسيراً ضيِّقاً. فقد اعتبرت أن المقصود بالمراكب التي تعبر النهر الدولي مراكب الدول التي يقع النهر في

إقليمها. ولهذا بقيت حرية الملاحة مبدأً نظرياً إلى أن أبرمت معاهدة باريس للعام ١٨٥٦، التي تقرّر فيها فتح نهر الدانوب للملاحة الدولية.

وبعد نجاح هذه الخطوة أقدمت دول عديدة في أوروبا وأفريقيا وأميركا الجنوبية على إبرام اتفاقيات تأخذ بمبدأ حرية الملاحة في الأنهار الدولية. وبذلك أصبح هذا المبدأ أمراً واقعياً يتجه نحو التنظيم والاستقرار كقاعدة قانونية دولية صالحة للتطبيق على كل مجرى مائي دولي. وكان لعصبة الأمم، ثم للأمم المتحدة، فضل كبير في تدوين تلك القاعدة وتدويلها.

القسم الثالث:

النظام القانوني الراهن للأنهار الدولية

ازدهر هذا النظام وترسّخ في القرن العشرين بفضل الجهود التي بذلتها كلّ من عصبة الأمم والأمم المتحدة. ففي بداية عهد العصبة أُبرمت اتفاقية برشلونة. وبرعاية الأمم المتحدة وُقّعت اتفاقية العام ١٩٩٧.

أولاً ـ اتفاقية برشلونة للعام ١٩٢١: كان على مؤتمر الصلح للعام ١٩١٩ إنجاز مهمتين: الأولى هي وضع نظام خاص بالأنهار الدولية التي تهمّ الدول المهزومة. وهذا النظام أقرّته معاهدات الصلح التي أبرمت في العام ١٩١٩ (المواد ٣٣٢ ـ ٣٣٧، من معاهدة ڤرساي، مثلاً).

والمهمة الثانية هي وضع نظام عام وصالح للتطبيق على جميع الأنهار الدولية، أي وضع نظام مشابه لنظام صك فيينا مع شيء من التعديل والتنقيح. وقد وُضع النظام في مؤتمر خاص دعت إليه عصبة الأمم، واشتركت فيه /٤٢/ دولة، وعُقد في برشلونة، وانتهى في ٢٠/٤/١٩٢١ بتوقيع اتفاقية برشلونة.

ويُعتبر النظام الذي تمخّضت عنه هذه الاتفاقية مرحلةً مهمةً في تطوُّر القانون الدولي الخاص بالأنهار. ويتصف هذا النظام بالميزات التالية:

١ ـ إنه أعلن مبدأ تدويل جميع الأنهار المشتركة التي تتوافر فيها بعض الشروط المعيّنة دون حاجة، كما كان يشترط مؤتمر فيينا، إلى اتفاق خاص يقضي بهذا التدويل.

٢ ـ إنه فضّل استعمال تعبير **«المجاري المائية ذات المنفعة الدولية»** على استعمال التعبير التقليدي «الأنهار الدولية». والتسمية الجديدة أعمق وأعمّ لأنها تشمل أيّ مجرى مائي، فالبحيرات تعتبر، مثلاً، من المجاري المائية.

٣ ـ وفيما يتصل بمفهوم النهر الدولي غيّرت اتفاقية برشلونة في مادتها الأولى التعريف الذي أعطاه مؤتمر فيينا. لقد احتفظت بالمعيار السياسي الذي أخذ به هذا المؤتمر (أي اعتبار النهر الدولي النهر الذي يفصل بين دولتين أو يعبر عدة دول)، إلاّ أن هذا المفهوم، وإن بقي العنصر الأساسي، لم يعد العنصر الوحيد للتعريف. **إن نظام برشلونة أدخل مفهوم الوظيفة الاقتصادية الأساسية كشيء متمّم للمفهوم التقليدي.** والنهر لا يخضع لنظام دولي إلاّ إذا استُخدم للملاحة قبل كل شيء، فهو، مثلاً، لا يخضع لهذا النظام إذا استُثمر

لأغراضٍ أخرى، كالريّ، وتعويم الخشب، وتوليد الطاقة المائية، وما شابه ذلك.

٤ ـ حدّد نظام برشلونة الأنهار التي ينطبق عليها هذا النظام، وهي تشمل:

أ ـ مجاري المياه الصالحة بطبيعتها للملاحة والتي تفصل بين دول أو تجري فيها.

ب ـ مجاري المياه التي تعتبر ذات منفعة أو أهمية دولية بمقتضى قرارات فردية من الدول التي تجري فيها، أو بمقتضى اتفاقية دولية تُقرّها الدول المحيطة بالنهر.

ج ـ مجاري المياه التي تُشرف عليها لجان دولية تُمثّل فيها، إلى جانب دول النهر، دول أخرى لا تقع على ضفافه.

٥ ـ أعلن نظام برشلونة مبدأين مهمّين: مبدأً تقليدياً، هو حرية الملاحة، أي الاستعمال الحر للمجرى النهري كطريق للمواصلات، ومبدأً جديداً، هو المساواة في المعاملة، أي الامتناع عن التمييز بين الدول المتعاقدة التي تمارس الملاحة في المجرى.

٦ ـ واجهت مؤتمر برشلونة ثلاثة حلول ممكنة بالنسبة إلى إدارة المجاري المائية: **الحل الأول** هو الإدارة الفردية، أي أن يكون لكل دولة متاخمة للنهر الحرية في إدارة الجزء من النهر الذي يعبر إقليمها. **والحل الثاني** هو الإدارة الإقليمية، أي أن تُشكّل لجنة للإدارة والإشراف تشترك فيها الدول المتاخمة للنهر من منبعه حتى مصبّه. **والحل الثالث** هو الإدارة الدولية، أي أن تنشأ لجنة نهرية للإشراف على النهر مكوّنة من دول متاخمة ودول غير متاخمة يعنيها أمر

الملاحة فيه. ولكن المؤتمر امتنع عن اختيار الحل المناسب، واعتبر أن الحل هنا يتوقف على عوامل محلية متبدّلة.

وتعرّضت اتفاقية برشلونة لبعض الانتقادات. واعتبر البعض أن فشلها يكمن في عدم اعتمادها أسلوباً محدَّداً للإشراف على الملاحة النهرية الدولية. ولم تحظ الاتفاقية بتطبيق واسع المدى، وانخفض عدد الدول الأطراف فيها إلى /٢١/ دولة، عشيّة اندلاع الحرب العالمية الثانية. وبعد الحرب جرت محاولات لإيجاد نظام جديد للأنهار الدولية.

ثانياً ـ اتفاقية الأمم المتحدة للعام ١٩٩٧: لم يكن هناك، حتى العام ١٩٩٧، تشريع دولي شامل تنضم إليه غالبية الدول وينظّم عملية الاستخدام المشترك لمياه المجاري الدولية. كان هناك اتفاقيات معدودة تتعلّق ببعض الأنهار. غير أن الفقه الدولي (الذي كان له فضل في تطوير القانون الدولي في هذا المضمار) استطاع وضع قواعد للانتفاع المشترك من مياه المجاري الدولية.

واستناداً إلى هذه القواعد، وإلى بعض الخبرات والممارسات، تمكّن القانون الدولي المعاصر من إقرار معايير ومبادىء لتقاسم المياه النهرية تعتمد على عدة عناصر، أهمها:

أ ـ عدد سكان كل دولة من دول حوض النهر.

ـ مساحة الجزء من المجرى الذي يقع داخل إقليم الدولة النهرية.

جـ ـ حجم الروافد التي تصب في هذا الجزء.

د ـ الظروف المناخية التي تحيط بحوض النهر.

هـ ـ سوابق استعمال مياه النهر، والكيفية الراهنة لاستعمالها.

و ـ الحاجات الفعلية لكل دولة نهرية من هذه المياه.

ز ـ توافر أو عدم توافر مصادر بديلة لمياه النهر، والتكاليف المرتقبة.

وعلى الرغم من أهمية هذه العناصر فالحل الأفضل للمشكلة لا يمكن إلاَّ أن يكون في وضع تنظيم دولي لاستخدام موارد الأنهار الدولية وتقاسمها. وهذا التنظيم يمكن أن يتمّ بواسطة معاهدة شارعة تعدّها الأمم المتحدة، على غرار اتفاقية قانون المعاهدات للعام ١٩٦٩، واتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢. والفكرة ليست غريبة عن التجارب والممارسات الدولية، فقد أُتيح لمؤتمر فيينا في العام ١٨١٥، كما ذكرنا، وضع تنظيم أو نظامٍ لنهر الرين طُبّق، خلال القرن التاسع عشر، على عدة أنهارٍ في عدةٍ قارات.

وتجاوبت الأمم المتحدة مع هذه الفكرة وأوصت، في العام ١٩٧٠، لجنة القانون الدولي بإعداد مشروع اتفاقية دولية يضمن الاستعمال المعقول والمنصف لمياه المجاري الدولية.

وأمضت اللجنة أكثر من ربع قرن في العمل الذي أسفر عن مشروع اتفاقية دولية حول «**استخدام المجاري المائية الدولية لأغراض غير الملاحة**». واعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية في ٢١/ ٥/ ١٩٩٧، بأغلبية / ١٠٤/ دول واعتراض ثلاث وامتناع / ٢٧/ عن التصويت (من بينها إسرائيل وأثيوبيا).

وتُعتبر الاتفاقية اتفاقيةً إطاريّةً، بمعنى أنها تضع القواعد والأصول العامة المتعلقة باستخدامات المجاري المائية الدولية في غير شؤون الملاحة. وهي تنص على المبادىء الأساسية التي يتمّ بمقتضاها

تقاسم الموارد المائية للمجاري الدولية. وستعقبها اتفاقيات خاصة لكل مجرى من المجاري المائية الدولية يتم إبرامها بين دول هذا المجرى بحيث تنطلق من القواعد والأصول العامة التي تضمنتها الاتفاقية الإطارية وتراعي الاعتبارات الطبيعية والأوضاع الخاصة المرتبطة بكل مجرى مائي دولي.

ونصّت المادة الثالثة من الاتفاقية على استمرار العمل بالاتفاقيات المائية القائمة، مع إعطاء الفرصة للدول الأطراف في هذه الاتفاقيات لإعادة النظر فيها، إذا ما رغبت في ذلك، بغية تحقيق توافقٍ بين الاتفاقيات القائمة والقواعد العامة الواردة في الاتفاقية الجديدة.

ونصّت المادة /٣٣/ من الاتفاقية على كيفية حل المنازعات المائية في حال فشل التفاوض بين دول المجرى الدولي، فأشارت إلى إمكان إنشاء لجنة لتقصّي الحقائق والتوفيق بين الأطراف المتنازعة، واللجوء إلى التحكيم أو التسوية القضائية. ونصّت الفقرة التاسعة من المادة المذكورة على أنه بإمكان الدول المصدّقة على الاتفاقية أن تعترف صراحةً بالصلاحية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية، أو التحكيم الدولي.

وحدّدت المادة الثانية المقصود بالمجرى المائي الدولي، فاعتبرت، كما أشرنا، إلى **المجرى المائي الذي تقع أجزاؤه في دول مختلفة، والذي تشكّل مياهه السطحيّة والجوفيّة، بحكم علاقاتها الطبيعية المتداخلة، كلاً واحداً، والذي تتدفق مياهه صوب نقطة وصول مشتركة.**

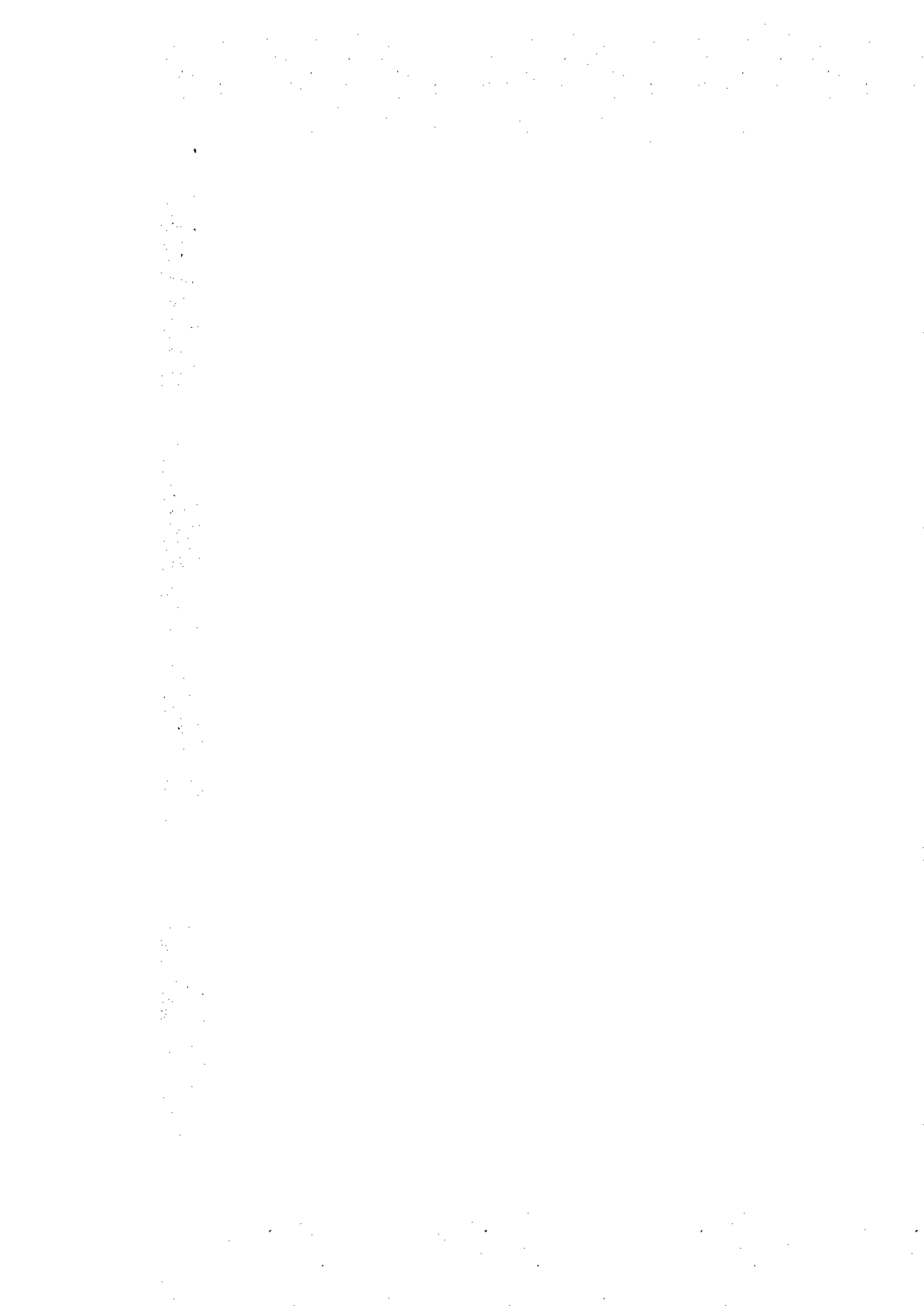
ونصّت الاتفاقية على حق جميع دول المجرى المائي في الانتفاع والمشاركة في مياه هذا المجرى «بطريقة منصفة ومعقولة»، وبشكل

«لا يسبّب ضرراً ذا شأن لدول المجرى المائي الأخرى».

وطالبت كلَّ دولة من دول المجرى ترغب في تنفيذ مشاريع على المجرى قد ينجم عنها ضرر لغيرها من دول المجرى بإخطار هذه الدول. ومدة الإخطار ستة أشهر يمكن تمديدها. وفي حال وجود اعتراض أو اعتراضات من الدول الأخرى، يتوجّب على الدولة الراغبة في تنفيذ أي مشروع على المجرى المائي أن تدخل مع غيرها من دول المجرى في مشاورات ومفاوضات بقصد التوصل إلى حلّ منصف للوضع.

* * *

ونذكر في نهاية هذا الفصل أن العلم الحديث ساعد على استثمار الطاقات الكامنة في المياه، فاتّجهت الدول إلى استغلال المجاري المائية استغلالاً صناعياً. وأهم مظهر لهذا الاستغلال هو الاستغلال المائي والكهربائي (توليد الطاقة الكهربائية بواسطة السّدود).



الفصل الثاني

القنوات البحرية الدولية

القناة الدولية هي ممرٌّ أو طريق أو مضيق اصطناعي يُحفر لتسهيل الملاحة والمواصلات الدولية. وهو يُحفر في أرضِ دولةٍ ما ليصل إمّا بين نهرين داخليين أو بين نهرٍ داخلي وبحرٍ، ويُعتبر عندئذٍ قناة وطنية تخضع كلياً لسيادة الدولة، وإمّا بين بحرين حرّيين، ويُسمّى حينئذٍ قناة بحرية دولية تهدف إلى تسهيل الملاحة الدولية وخفض تكاليفها.

ولا خلاف حول الملكية الإقليمية للقناة، فهذه الملكية تعود للدولة التي تخترق أرضها وتخضع لسيادتها. غير أن الناحية القانونية التي يُثيرها وجود القناة تكمن في مسألة حرية الملاحة فيها. فإذا كان الغرض من شق القناة تسهيل شؤون الملاحة الدولية واختصار المسافات والتكاليف، فإن ذلك يستدعي السماح لجميع السفن بالمرور فيها ودفع الرسوم للدولة أو الشركة الدولية التي قامت بحفر القناة والتي تتولّى أمر صيانتها المستمرة[1].

ولكن ما هو النظام القانوني الذي تخضع له القناة الدولية في هذه الحالة؟

---

(١) A. Siegfried, «Les canaux internationaux et les grandes voies maritimes mondiales», RCADI, 1949, I, p. 5 - 72.

يجب التمييز هنا بين حالتين أو وضعين:

١ ـ إذا لم تكن هناك معاهدة خاصة بالقناة القائمة في داخل إقليم الدولة بقيت القناة خاضعةً لسيادة الدولة صاحبة الإقليم التي يحق لها أن تتصرَّف بالقناة كما تريد، وتسمح بالملاحة لمن تشاء، وتفرض الرسوم التي تناسبها، وتمنح حق الأفضلية لمن تحب، وتتخذ فيها في زمن الحرب ما تراه ملائماً من تدابير عسكرية دفاعية. وهذا هو نظام قناة كورنثيا في اليونان التي تصل بحر إيجه mer Egée بالبحر الإيوني mer ionienne. وافتُتحت هذه القناة للملاحة البحرية في العام ١٨٩٣. وطولها ٦,٢ كلم. وهي تُعدّ جزءاً من الإقليم اليوناني وتتولّى حكومة اليونان بمفردها تنظيم الملاحة فيها. ولم تُوقّع اليونان حتى اليوم أية معاهدة دولية بشأنها.

٢ ـ إذا كانت الملاحة في القناة خاضعةً لاتفاق دولي بقيت السيادة على القناة للدولة صاحبة الإقليم، غير أنه يُفرض على هذه الدولة التقيّد ببعض الالتزامات الدولية. وهذا هو حال جميع القنوات البحرية التي أسهمت الدول أو الرساميل الأجنبية في شقها والتي تعود بالمنفعة على التجارة الدولية بأسرها. وتميل الدول هنا إلى تدويل القناة. والتدويل لا يعني حرمان الدولة صاحبة الإقليم من صلاحياتها وسيادتها، وإنّما يهدف فقط إلى تقييد بعض صلاحياتها أو إلى وضع بعض الالتزامات على عاتقها من أجل تسهيل مرور السفن الأجنبية. وذلك هو نظام قناة السويس (في إفريقيا) وقناة بنما (في أميركا) وقناة كييل (في أوروبا).

وإذا كان مبدأ حرية المرور في هذه القنوات قد أصبح عرفاً ملزماً، فهنالك بعض الاختلافات في طريقة ممارسة هذا المبدأ وتطبيقه في الأنظمة القانونية التي وُضعت للقنوات الدولية. وسنكتفي، في قسمين، بلمحة عن قناة السويس وقناة بنما.

القسم الأول: قناة السويس[1]

طولها ١٦٠ كلم. وتصل البحر المتوسط بالبحر الأحمر. وتقع بأكملها في إقليم جمهورية مصر العربية. وافتُتحت للملاحة في العام ١٨٦٩. وتمّ إنشاؤها على يد شركة أجنبية خاصة بإدارة المهندس الفرنسي فرديناند دوليسبس de Lesseps، الذي كان قنصلاً سابقاً لفرنسا في مصر. وكانت مصر آنذاك دولة تابعة للأمبراطورية العثمانية. والخديوي اسماعيل باشا هو الذي منح، بمقتضى فرمان العام ١٨٥٤، المعدَّل في العام ١٨٥٦، امتياز حفر القناة واستغلالها لهذه الشركة المساهمة. ونصّ الفرمان على أن تكون مدة الامتياز /٩٩/ عاماً، وعلى أن تكون الملاحة في القناة حرّةً لجميع السفن بلا استثناء أو تمييز، وعلى أن تقوم الشركة بفرض رسومٍ خاصةٍ على المرور بالاتفاق مع الحكومة المصرية.

وفي العام ١٨٦٦، أصدر الباب العالي فرماناً أقرّ فيه الامتياز الممنوح، وأكّد سيادة مصر على القناة وحرية الملاحة في القناة، واعترف للحكومة المصرية بحق تنظيم الملاحة فيها وفي ملحقاتها بشرط احترام مبدأ الحرية وبحقها في استرداد القناة بعد انتهاء مدة امتياز الشركة وفي الحصول على نسبة معيّنة من الأرباح أثناء فترة الامتياز.

---

(١) B. Boutros Ghali et Y. Chlala, «Le canal de Suez 1854 - 1957», Al Bassir, Alexandrie, 1985.

وراجع كذلك دراسة د. إدمون رباط: **قناة السويس في القانون الدولي**. في مجلة العدل (نقابة المحامين في بيروت). السنة ٢ ـ العدد ٤. خريف ١٩٦٨.

وافتُتحت القناة للملاحة وبقيت مدةً طويلةً دون تنظيم خاص. غير أن احتلال بريطانيا لمصر في العام ١٨٨٢، واستعمالها القناة لأغراض عسكرية، وامتناعها عن دفع الرسوم المتوجبة عليها، أثار احتجاج الشركة ونبّه الدول الأجنبية إلى وجوب وضع نظام دولي لحماية القناة وتأمين حرية الملاحة فيها. وبعد مفاوضات طويلة بين الكبار انتهى الأمر بتوقيع **اتفاقية القسطنطينية** في ٢٩/١٠/١٨٨٨ بين كلّ من تركيا وفرنسا وبريطانيا وألمانيا والنمسا وإيطاليا وإسبانيا وهولندا وروسيا. وهذه الاتفاقية هي التي وضعت نظام الملاحة في القناة. وكانت مصر في الاتفاقية ممثلةً بتركيا. وعندما تنازلت تركيا، بمقتضى معاهدة لوزان للعام ١٩٢٣، عن السيادة على مصر لتصبح مصر دولةً مستقلّةً انتقلت إلى هذه الأخيرة جميع الحقوق والالتزامات التي كانت مقرّرةً لتركيا في اتفاقية العام ١٨٨٨. وقد أقرّت هذه الاتفاقية المبادىء الأساسية التالية:

١ ـ **حرية الملاحة في القناة** لجميع السفن التجارية والحربية، أيّاً تكن الدولة التي ترفع السفينة علمها، وسواءٌ أكان ذلك في وقت السلم أم الحرب. ولا يجوز التمييز في المعاملة بين السفن التابعة للدول المختلفة، كما لا يجوز لأية دولة من الدول المتعاقدة أن تسعى للحصول على أي امتياز فيما يتعلق باستعمال القناة. وإذا كانت الاتفاقية تكفل حرية المرور للسفن الحربية فإن ذلك يجب أن يتمّ دون توقف ودون إنزال جيوش أو معدات حربية.

٢ ـ **تحييد القناة**، فلا يمكن في زمن الحرب فرض الحصار عليها أو مهاجمتها.

٣ ـ **القناة جزء من مصر**، فهي موجودة بأكملها في الإقليم

المصري، وقد اعترفت المعاهدات الدولية، ومنها معاهدة العام ١٩٣٦ بين مصر وبريطانيا، بأن القناة جزءٌ لا يتجزأ من مصر وبأن مصر هي صاحبة السيادة عليها.

واحترمت الدول بصورةٍ عامةٍ هذه المبادىء، فعبرت القناة أثناء الحرب الروسية اليابانية في العام ١٩٠٥ سفن حربية تابعة لروسيا، كما عبرتها سفن حربية إيطالية أثناء الحرب الإيطالية ـ الليبية (عام ١٩١١ ـ ١٩١٢). ولم يتعرَّض النظام القانوني للقناة للمخالفة والتعكير إلاَّ في أثناء الحرب العالمية الأولى. ففي ٣/ ٢/ ١٩١٥، هاجم الألمان والأتراك قناة السويس فسدّتها بريطانيا في وجه سفن الأعداء، وفرضت التفتيش على جميع السفن الأجنبية على بعد ثلاثة أميال من القناة. وبعد الحرب أُعيد العمل بالنظام الدولي.

وعندما عُقدت بين مصر وبريطانيا معاهدة العام ١٩٣٦، منحت هذه المعاهدةُ بريطانيا حق الاحتفاظ بقوات عسكرية في جوار القناة يمكن أن تبلغ في وقت السلم عشرة آلاف جندي، وذلك لمدة عشرين عاماً ولحماية القناة والتعاون مع الجيش المصري للدفاع عنها إلى أن يصبح هذا الجيش قادراً وحده على القيام بهذه المهمة.

وخلال الحرب العالمية الثانية، وقبل أن تُعلن مصرُ الحربَ على دول المحور (٢٤/ ٢/ ١٩٤٥)، تعرَّضت القناة لعشرات الغارات الجوية التي قامت بها تلك الدول. وتميّزت فترة ما بعد الحرب، الممتدّة من العام ١٩٤٥ حتى العام ١٩٥٦، بسيطرة ثلاثة عوامل على وضع القناة:

١ ـ **فعلى الصعيد العسكري**، كرّرت مصر مطالبتها بجلاء الجيوش البريطانية عن القناة وتعرَّضت هذه الجيوش لهجمات مسلَّحة

قام بها الفدائيون المصريون. وفي العام ١٩٥١، أصدرت مصر عدة قوانين أبطلت بموجبها معاهدة العام ١٩٣٦، ونصّت على وجوب إخراج القوات البريطانية من منطقة القنال وإعادة توحيد مصر والسودان. وبعد الثورة المصرية جرت مفاوضات بين الطرفين انتهت، في ١٩/ ١٠/ ١٩٥٤، بتوقيع اتفاقية الجلاء التي نصّت على إتمام الجلاء خلال فترة عشرين شهراً (وقد جلا آخر جندي في ١٣/ ٦/ ١٩٥٦).

٢ ـ **وعلى الصعيد الإداري**، طالبت مصر شركة القنال بمنحها مركزاً ممتازاً في إدارة الشركة. وقد رضخت الشركة ووقّعت في العام ١٩٤٩ اتفاقاً مع مصر بهذا الصدد.

٣ ـ **وعلى الصعيد القانوني**، وبعد قيام إسرائيل، نشأت مشكلة تتعلّق بمفهوم حرية الملاحة في القناة أثارتها إسرائيل لتُجبر مصر على فتح القناة في وجه سفنها. ففي العام ١٩٥١ رفعت إسرائيل الأمر إلى مجلس الأمن واحتجّت على القيود التي تفرضها مصر على الملاحة في القناة، وعلى منع السفن الإسرائيلية من عبور القناة بحرية، وعلى ممارسة مصر حق الزيارة والتفتيش للتأكُّد من عدم قيام السفن المحايدة بتهريب مواد حربية إلى إسرائيل. وأكّدت إسرائيل أن الهدنة الموقّعة بينها وبين مصر بتاريخ ٢٤ شباط (فبراير) ١٩٤٩ قد أنهت من الناحية العملية حالة الحرب. وردّت مصر مؤكِّدةً أن الهدنة لم تُنهِ حالة الحرب، وأن حالة الحرب تستدعي اتخاذ بعض القيود، وأن اتفاقية القسطنطينية تمنح مصر حق الدفاع عن نفسها. ومع أن مجلس الأمن أصدر قراراً دعا فيه إلى رفع القيود عن السفن الإسرائيلية فقد أصرّت مصر على إقفال القناة في وجه سفن العدو معتبرةً نفسها في حالة حرب مع إسرائيل. ثم إن مصر برّرت امتناعها عن تنفيذ قرار

مجلس الأمن بحجة أخرى وهي عدم قيام إسرائيل بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بفلسطين.

وفي ٢٦ تموز (يوليو) ١٩٥٦ صدر قانون مصري بتأميم شركة قناة السويس. واستندت مصر في ذلك إلى الأحكام والمبرّرات التالية:

١ ـ إن الشركة العالمية لقناة السويس شركة مساهمة مصرية تخضع لجميع القوانين المصرية، فهي تستمد كيانها من الفرمان العثماني الذي صدّق على العقد المبرم بين والي مصر والمهندس الفرنسي. وهذا العقد ينص على ما يلي: «بما أن الشركة العالمية لقناة السويس البحرية هي شركة مصرية فهي خاضعة لقوانين البلاد وعاداتها... أمّا المنازعات التي تنشأ في مصر بين الشركة والأفراد من أية جنسيةٍ كانوا فتختص بالفصل فيها المحاكمُ المصرية... وتختص المحاكم المصرية بالفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الحكومة المصرية والشركة، ويُقضى فيها طبقاً لقوانين البلاد المصرية».

٢ ـ كانت الشركة تقوم باستغلال مرفق المرور في القناة نيابةً عن الحكومة المصرية. وهذا المرفق هو من المرافق العامة المصرية. ومن المعروف أن المرافق العامة تُدار مباشرةً من قبل الدولة أو بالوساطة عن طريق الامتياز، وأن من حق الدولة في كل وقتٍ أن تستردّ هذا الامتياز باعتباره منحةً منها، سواءٌ أوَرَدَ في عقد الامتياز نصّ صريح بهذا الشأن أم لم يرد.

٣ ـ إن تأميم الشركة خطوة حاسمة نحو التحرّر الاقتصادي والسياسي، فالشركة كانت مفتاح الاحتلال ووسيلة الاستعمار، وكانت تصرّفاتها مع الحكومة المصرية تصرّفات جافة لا تليق بمقام هذه الحكومة.

٤ ـ إن الشركة تخلّفت عن الوفاء بكثير من التزاماتها الرئيسية الواردة في صك الامتياز، فهي لم تقُم بتحويل بحيرة التمساح إلى ميناء داخلي لاستقبال أكبر السفن، وأهملت إعداد ميناء بورسعيد لمواكبة احتياجات التجارة الحديثة وتركت أرصفته في حالةٍ مُزرية.

٥ ـ إن التأميم لا يتعارض مع الالتزامات الواردة في اتفاقية العام ١٨٨٨ فيما يتعلّق بحرية الملاحة، فالحكومة المصرية ستستمر في تأمين هذه الحرية.

واحتجّت الشركة على إجراء التأميم، وحدث العدوان الثلاثي في ٣٠/ ١٠/ ١٩٥٦، وخرجت مصر منتصرةً موفورة الكرامة، وأصدرت في ٢٤ نيسان (أبريل) ١٩٥٧ تصريحاً (ألحقته في ١٨/ ٧/ ١٩٥٧ بتصريح آخر) عبّرت فيه عن رغبتها في احترام اتفاقية ١٨٨٨ وعن عزمها على أن تجعل من القناة ممراً مائياً صالحاً يربط ما بين شعوب العالم ويخدم قضية السلام والرخاء. وأُرسل التصريح إلى الأمين العام للأمم المتحدة وطُلب منه أن يسجّله كوثيقة دولية. وتتلخص الأحكام الواردة فيه بما يلي:

١ ـ احترام اتفاقية القسطنطينية فيما يتعلّق بحرية الملاحة في القناة.

٢ ـ بقاء رسوم المرور على ما كانت عليه. وكل زيادة تتم بطريق المفاوضات. وعند تعذر الوصول إلى اتفاق يلجأ الأطراف إلى التحكيم.

٣ ـ تعهُّد الحكومة المصرية بصيانة القناة وتطويرها وتخصيص ٢٥٪ من مجموع الإيرادات لتحسينها.

٤ ـ إدارة القناة بواسطة هيئة مستقلة أنشأتها مصر يوم التأميم.

٥ ـ رفع الشكاوى المتعلقة بالتفرقة في المعاملة أو بلائحة القناة إلى هيئة قناة السويس. وفي حال عدم التوصل إلى حلٍّ يُمكن عرضُ المسألة على محكمة التحكيم.

٦ ـ تسوية المنازعات التي تنشأ بخصوص اتفاقية القسطنطينية طبقاً لميثاق الأمم المتحدة. وتُعرض الخلافات حول تفسير أو تطبيق نصوص هذه الاتفاقية على محكمة العدل الدولية إذا لم تُحل بطريقٍ آخر. وبذلك تكون مصر قد قبلت بالولاية الجبرية للمحكمة الدولية.

وفي ٢٩/ ٤/ ١٩٥٨، أبرمت حكومة القاهرة مع ممثلي أصحاب الأسهم والحصص في الشركة اتفاقيةً حول التعويضات تعهّدت فيها تلك الحكومة بدفع مبلغ يعادل ٢٨,٣ مليون جنيه مصري والتخلّي لهم عن أموال الشركة الموجودة في الخارج. وقد دُفع المبلغ على ستة أقساط انتهت في أول العام ١٩٦٤. وبهذا أُسدل الستار على المشاكل التي أثارها التأميم.

ونشير إلى أنه أعقب تأميم شركة القناة عدوان ثلاثي غادر على مصر أدّى إلى إغلاق القناة وسدّها بإغراق بعض السفن فيها. وبعد توقف العدوان وانسحاب القوات المعتدية وتكوين قوات طوارىء دولية للمرابطة عند خط الهدنة بين مصر وإسرائيل، قامت الأمم المتحدة بتطهير القناة وإعادة حركة الملاحة الدولية إليها.

واستقر الأمر على هذا الوضع حتى حصول عدوان العام ١٩٦٧ ووصول القوات الإسرائيلية إلى الضفة الشرقية لقناة السويس. فقد تعطّلت الملاحة فيها من جديد بعد إغراق سفن كانت تعبرها. ولم يُعَدْ فتحها إلاّ في العام ١٩٧٥، عندما وافقت حكومة الرئيس المصري أنور السادات على توقيع اتفاقات مع إسرائيل تسمح للسفن

الإسرائيلية والسفن المتجهة من وإلى إسرائيل بعبور القناة. ثم جاءت اتفاقات كامب ديفيد ومعاهدة الصلح بين الحكومتين المصرية والإسرائيلية تلغي حالة الحرب بين الطرفين وتكرِّس حق العدو الإسرائيلي في استخدام القناة بحرِّية تامة.

القسم الثاني: قناة بنما(١)

طولها ٨١ كلم. وتصل المحيط الأطلسي بالمحيط الهادي. وتقع في أراضي دولة بنما. وقد بدأت شركة فرنسية بحفرها في الأعوام ١٨٨٢ ــ ١٨٨٨. وكان المهندس دوليسبس مستشارها. ولكنها لم تتمكَّن من الاستمرار في العمل بسبب أطماع الولايات المتحدة. واستطاعت هذه الدولة إبعاد الشركة والحلول محلها وإنهاء شق القناة وتدشينها في العام ١٩١٤. وكانت الولايات المتحدة تستغل القناة منذ ذلك التاريخ وتمارس السيادة على منطقة القناة كأنها جزء من إقليمها. وللقناة أهمية استراتيجية كبرى بالنسبة إليها. والقناة لا تخضع لنظام دولي شبيه بنظام قناة السويس، فنظامها حُدِّد في معاهدتين ثنائيتين:

---

(١) راجع حول هذا الموضوع:

- G. Fischer, «Le canal de Panama: Passé, présent et avenir», A.F.D.I. 1977. p.p. 745 - 790.

وراجع في مجلة Le Monde Diplomatique دراستين مهمتين عن كيفية استعادة بنما للقناة بعد قرن من الهيمنة الاستعمارية، وعن تفاصيل المؤامرة التي حاكتها الولايات المتحدة لتفصل إقليم بنما عن دولة كولومبيا:

ــ عدد آب (أغسطس) ١٩٩٩. ص ٢٢ وما بعدها.

ــ عدد تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٣. ص ٣٠ وما بعدها.

١ ــ معاهدة العام ١٩٠١ بين الولايات المتحدة وبريطانيا. وقد نصّت على أن تقوم الولايات المتحدة بإنشاء القناة والإشراف عليها والدفاع عنها، بشرط أن تكون الملاحة فيها حرة للسفن التجارية والحربية لجميع الدول.

٢ ــ معاهدة العام ١٩٠٣ بين الولايات المتحدة وجمهورية بنما. وقد عُقدت غداة إعلان مقاطعة بنما الثورة على حكومة كولومبيا وانفصالها عنها. وقدَّمت حكومة واشنطن آنذاك مساعداتها المادية والعسكرية للثوار وشجَّعتهم على الانفصال عن دولة كولومبيا وإعلان استقلال بنما، من أجل أن يتنازلوا لها عن منطقة القنال. والمعاهدة المذكورة تمنح الولايات المتحدة مساحةً من الأرض تُشق فيها القناة مقابل عشرة ملايين دولار يضاف إليها مبلغ سنوي مقداره ربع مليون دولار. وكل ذلك بشرط أن تكون الملاحة حرة في القناة وأن تبقى القناة ملكاً للولايات المتحدة.

ويتميَّز النظام الموضوع لقناة بنما بالأمور التالية:

١ ــ إن نظامها لم يُتّفق عليه في وثيقة دولية جماعية كما هو الحال بالنسبة إلى قناة السويس، وإنّما هو نظام وضعته واتفقت عليه دول ثلاث: الولايات المتحدة وبريطانيا وبنما. وهو لا يُلزم إلاَّ هذه الدول. واستنتج البعض من ذلك أنه يحق للولايات المتحدة أن تُغلق القناة في وجه سفن الدول غير الموقعة على المعاهدتين المذكورتين. إلاَّ أنه يصعب الدفاع عن هذا الرأي الذي يتنافى ومبادىء القانون الدولي.

٢ ــ إن بنما حُرمت من كل مظاهر السيادة على القناة لصالح الولايات المتحدة. فهذه الدولة الأخيرة تتولَّى بمفردها إدارة القناة

والدفاع عنها وإقامة التحصينات الحربية فيها دون أن يكون لبنما أية رقابة على ذلك. بل إن السلطات الأمريكية تمارس بعض الصلاحيات الأمنية في الأراضي البنميّة خارج القناة بقصد حماية القناة. وبعد الاضطرابات العديدة التي نظمها الوطنيون في بنما رضيت واشنطن، في العام ١٩٦٢، برفع العلم البنمي إلى جانب العلم الأميركي فوق منطقة القناة.

٣ ـ لم تتضمّن المعاهدتان المتعلقتان بقناة بنما نصّاً يقضي، كما جاء في الاتفاقية الخاصة بقناة السويس، بحرية المرور في زمن السلم والحرب. واستغلّت الولايات المتحدة هذه الناحية ففرضت بعض القيود على حرية المرور في القناة في فترة الحرب.

٤ ـ إن العلاقات بين الولايات المتحدة وجمهورية بنما تعرّضت في القرن المنصرم، وبسبب وضع القناة، لهزّات سياسية متعدّدة. وكانت واشنطن تسارع، كلّما هدّد الوضع بالانفجار وحرصاً على تأمين مصالحها في القناة، إلى استرضاء حكومة بنما بالتنازل لها عن بعض الامتيازات وبزيادة التعويضات التي تدفعها لها. ففي العام ١٩٣٦ عقدت الدولتان معاهدة جديدة تعهّدتا فيها باتخاذ تدابير مشتركة للدفاع عن القناة في حال نشوب حرب أو في حال التهديد باعتداء قد يُعرِّض أمن الجمهورية البنميّة أو أمن القناة للخطر. وفي العام ١٩٥٥ عُقدت بينهما معاهدة جديدة أخرى، عُرفت بمعاهدة الوفاق والتعاون المتبادل، زيدت بمقتضاها التعويضات السنوية من ربع مليون دولار إلى /٤٣٠/ ألفاً. وارتفع الرقم إلى المليونين تقريباً في العام ١٩٥٦. وعلى إثر المظاهرات الصاخبة التي قام بها الطلاب في العام ١٩٦٤، اضطرّت حكومة بنما إلى مجاراة الرأي العام فيها والمطالبة بإلغاء تأجير القناة للولايات المتحدة.

والحقيقة أنه في كل عام تقريباً كانت تنطلق المظاهرات في بنما مطالبةً باستعادة القناة وطرد الولايات المتحدة منها. ولهذا اضطرَّت واشنطن (لا بسبب الضغط الشعبي في بنما، بل بسبب انحسار الأهمية الاستراتيجية للقناة) إلى إجراء مفاوضات مع حكومة بنما، استمرَّت /١٣/ عاماً، وانتهت بتوقيع اتفاقيات معها في عامي ١٩٧٤ و١٩٧٧. وأبرز المبادىء التي تضمَّنتها هي:

١ ــ التنازل تدريجياً لبنما عن إدارة القنال، على أن تعود ملكيّتها إليها كاملةً في أول العام ٢٠٠٠.

٢ ــ ممارسة بنما حق السيادة والقضاء على مجمل أرض القنال واستخدام جميع ما يقع فيها من مرافىء وسكك حديدية.

٣ ــ وجوب إسهام عائدات القنال في تحقيق التنمية الاقتصادية لبنما.

٤ ــ احتفاظ الولايات المتحدة، حتى نهاية القرن العشرين، بمسؤولية الدفاع عن القنال.

٥ ــ تطبيق نظام التحييد على القنال بعد العام ٢٠٠٠، بغية الاحتفاظ بها شرياناً دولياً يصل بين القارات.

وعندما عُرضت اتفاقية العام ١٩٧٧ (التي دخلت حيِّز التطبيق في العام ١٩٧٩) على الكونغرس الأميركي أدخل عليها تعديلات أساءت إلى روحها وتركت لواشنطن هامشاً من احتمالات التحايل والتأويل.

ومع أن القوانين الأميركية قلّصت من حجم الامتيازات المالية الممنوحة لبنما، فإن حكومة واشنطن لا تني (بقصد الضغط والابتزاز) عن التهديد بشق قناة أخرى في أميركا الوسطى والاستغناء نهائياً عن قناة بنما. ولم يَحُلْ هذا الأسلوب دون إقامة الاحتفالات، منذ العام

١٩٩٧، في جميع أرجاء بنما، باقتراب موعد تسلّم إدارة بنما من الإدارة الأميركية[(١)]. وهذا ما تمَّ فعلاً في بداية العام ٢٠٠٠.

ونشير إلى أنّ /١٤/ ألف سفينة عبرت القناة في العام ٢٠٠٦، وأنّ القدرة الاستيعابية للقناة بلغت ٥٪ من التجارة البحرية العالمية، وأنّ بنما حقّقت دخلاً، في العام المذكور، مقداره ١،٢ مليار دولار. وذكر تقرير لهيئة القناة أنّ القناة مهدّدة، إن لم تعمد الدولة إلى توسيعها وزيادة قدرتها الاستعيابية، بخطر إنشاء طرق بحرية أخرى. فهناك مستثمرون صينيون يفكرون حالياً في تمويل حفر قناة في نيكاراغوا، منافسة لها[(٢)].

---

(١) راجع صحيفة **الحياة** في ٧/٤/١٩٩٧، وخطاب رئيس بنما الذي أكّد أنه «في غضون ألف يوم، ينتهي عهد ويبدأ عهد آخر».

(٢) راجع مجلة **المشاهد**، في ١١/٦/٢٠٠٦.

الباب الثاني

قانون البحار

يُعرّف الجغرافيون البحر بأنه حيّز من المياه المالحة. ولكن هذا التعريف لا يتضمّن إلاّ الخصائص الفيزيائية لمياه البحر، في حين أن التعريف القانوني للبحر لا يقتصر على هذه الخصائص، بل يشمل عوامل وعناصر أخرى.

ففي نظر القانون الدولي العام لا تُشكّل المساحات المائية المالحة «بحراً» إلاّ إذا كانت على اتصال حر وطبيعي بكل أرجاء المعمورة. فالبحر الميت والبحيرات الكبرى المالحة لا يمكن أن تُعدّ، من الناحية القانونية، على الرغم من ملوحة مياهها واتّساع أرجائها، أجزاء من «البحر»، لأنها مساحات مغلقة لا اتصال لها بالبحار والمحيطات.

ومن ناحية أخرى، فالقانون الدولي الخاص بالبحار لا يهتم فقط بالمياه التي يتكوّن منها البحر، بل يُعنى كذلك بقاع البحر وما تحت القاع، وبثروات البحر وموارده، وبأوضاع الفضاء الذي يعلوه.

وقانون البحار، من ناحية ثالثة، لا يُطبّق فقط على تلك المساحات، بل يُطبّق كذلك على الأنشطة التي تجري فيها وعلى الأجسام التي تتحرّك فوقها أو في داخلها. ولهذا يصعب علينا إغفال النظام القانوني الذي يحكم الأجسام والآلات والأدوات المستخدمة

للقيام بهذه الأنشطة أو التحرّكات. ففي الماضي كانت السفينة هي الأداة المهمة الوحيدة التي تمخر عُباب البحر وتثير الاهتمام. ولكن الأمور تبدّلت اليوم، بفعل التطوّر التكنولوجي والابتكارات العلمية، فظهرت، إلى جانب المراكب والسفن والبواخر التي تطفو على وجه الماء، غوّاصات تجوب الأعماق، وآليات لاستكشاف القيعان، ومنشآت ومنصات ثابتة لاستخراج المعادن. وليس بالإمكان، من حيث الوضع القانوني، مقارنة هذه العناصر بالسفن العادية.

فللبحر، كما نرى، أهمية كبرى في حقل العلاقات والمواصلات الدولية. وهو كمصدر لاستغلال الثروات الحيّة وغير الحيّة، مهم للدول الساحلية وغير الساحلية، على حدٍّ سواء.

وما يعنينا من دراسة البحر هنا هو نظامه القانوني في القانون الدولي العام. ويقسم الفقهاء البحر، عادةً، إلى ثلاث مناطق متميزة تخضع لثلاثة أنظمة مختلفة، وهي (إذا اتجهنا من عرض البحر نحو الساحل):

- البحر العام. ويُسمّى كذلك: البحر العالي، أو أعالي البحار.
- البحر الإقليمي. ويُقال أيضاً: المياه الإقليمية.
- المياه الداخلية.

وسندرس ذلك في ثلاثة فصول. وبما أن النظام المتعلّق بالبحر الإقليمي هو الأشمل والأغزر مادةً، فسنترك أمر معالجته لآخر الفصول. وبما أن المضايق والخلجان أقرب، من حيث الموقع، إلى البحر الإقليمي، فسنترك لها مكاناً في الفصل المخصَّص لهذا البحر وبذلك يُقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول: **البحر العام أو أعالي البحار**.

الفصل الثاني: **المياه الداخلية**.

الفصل الثالث: **البحر الإقليمي**.

ولكن لا بدّ لنا، في البداية، من لمحة موجزة عن تطوّر قانون البحار والجهود التي بذلتها الأمم المتحدة من أجل تدوينه وإرساء قواعده.

فالبحر كان، ولا يزال، ممراً ووسيلة اتّصال وتواصل بين الدول (الساحلية على وجه الخصوص) في مختلف القارّات. ولكنه، في الوقت ذاته، خزّان لا ينضب من الثروة السمكية والثروات المعدنية. ولهذا كانت الخلافات الكبرى حول قانون البحار تتركز، في الماضي، على كيفية مراقبة هذه الاتصالات لتحقيق أغراض تجارية واستراتيجية.

وهذا الاهتمام الدولي المتعلّق بالبحر، باعتباره وسيلةَ اتصالٍ ومستودعاً للثروات الحيّة وغير الحيّة، لم يختف اليوم، ولكنه توسّع وتشعّب وراح يشمل أموراً أخرى أفرزها عاملان أساسيان: **التقدم العلمي** الذي سمح باستغلالٍ أكبر وأعمق للموارد البحرية التقليدية أو المكتشفة حديثاً، **وتطوُّر المجتمع الدولي** الذي شجّع غالبية الدول (ومعظمها من الدول النامية) على المطالبة بحصتها من المكاسب التي تجنيها دول معدودة تملك الوسائل العلمية والمالية وتستغل وحدها موارد البحر.

وقد بقيت الدول، حتى العام ١٩٦٠، تهتمّ بالبحار وقانون البحار من زاوية تجارية أو استراتيجية. فالأمور التي كانت تتصل بتسهيل اتصالاتها بالخارج، وتسويق منتجاتها، والدفاع عن أساطيلها وسواحلها، هي التي كانت تشغلها وتؤرّق جفونها.

وبذلت الدول البحرية الكبرى في أوروبا، منذ نهاية القرون الوسطى وبداية عصر النهضة، جهوداً لامتلاك البحار القريبة منها، أو السيطرة عليها، أو ادّعاء الهيمنة على جزء معيّن منها. وعارضت الدول الأخرى هذا الاتجاه الاستئثاري فاندلعت بين المؤيِّدين والمعارضين معارك طاحنة، كانت تارةً عسكرية وطوراً فكرية، انتهت، كما ذكرنا سابقاً، بانتصار نظرية حرِّية البحار في زمن السلم والحرب.

وابتداءً من منتصف القرن التاسع عشر، ورغبةً في مواكبة التطوُّر الذي طرأ على صناعة السفن (أصبحت بخارية منذ العام ١٨٤٠) والعلاقات الدولية (الحروب في أوروبا والتوسُّع الاستعماري وظهور الاختراعات العلمية)، عمدت الدول إلى تدوين القواعد العرفية الخاصة بالبحار، وعقد اتفاقيات عديدة حول قواعد الحرب البحرية، كان باكورتها تصريح باريس للعام ١٨٥٦، ثم اتفاقيات مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧.

وبعد إنشاء الأمم المتحدة ظهرت منظمات دولية عديدة تُعنى بالشؤون البحرية، مثل: منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة (الفاو FAO) ذات الاختصاص في موضوع الصيد، والمنظمة البحرية الدولية OMI ذات الاختصاص في موضوع الملاحة والنقل البحري. وبرزت عوامل شجَّعت على الإسراع في إتمام عملية التدوين، منها الأطماع الاقتصادية التي أدَّت إلى المنافسة الشديدة على استغلال الموارد البحرية، وميل بعض دول أميركا اللاتينية إلى توسيع عرض البحر الإقليمي إلى أكثر من مئتي ميل. ولهذا بادرت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في أول دورة لها في خريف العام ١٩٤٦، إلى تكوين لجنة لهذا الغرض انبثقت منها هيئة دائمة عُرفت باسم: **لجنة القانون الدولي**.

وقامت هذه اللجنة بدراسة موضوع قانون التجار وقدَّمت، بعد سبع سنوات من الدراسات المتواصلة، مشروعاً لتقنين القواعد الخاصة بأوضاع البحار، وأوصت بضرورة الدعوة إلى عقد مؤتمر دولي. وأقرّت الجمعية العامة، في ٢١/ ٢/ ١٩٥٧، هذه التوصية. وعُقد مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار، في جنيف في نيسان (أبريل) ١٩٥٨، وأَقرّ أربع اتفاقيات.

وبسبب القصور أو النقص الذي شاب الاتفاقيات الأربع قرّرت الأمم المتحدة عقد مؤتمر ثانٍ، في جنيف في العام ١٩٦٠، لتفادي مواطن الضعف.

ويعود الفضل في عقد المؤتمر الثاني إلى دول العالم الثالث التي تضاعف عددها في الأمم المتحدة بعد موجة الاستقلال التي عمّت المستعمرات والمحميات في الستينات من القرن العشرين. فقد خشيت هذه الدول أن تستأثر الدول الصناعية الكبرى بثروات البحار فتُحرم هي، بسبب تخلّفها العلمي وعجزها المالي، من الاستفادة من موارد البحار. وعُقد المؤتمر وكان الفشل من نصيبه.

وعُقِد مؤتمر آخر في العام ١٩٧٣، وواصل العمل بجدّ وثبات إلى أن أنهى أعماله في العام ١٩٨٢ بإقرار **اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار**. وفي ١٠/ ١٢/ ١٩٨٢، فُتح باب التوقيع على الاتفاقية في مدينة مونتيغوباي Montego Bay في دولة جمايكا، فوقّعت عليها، في اليوم ذاته، /١١٩/ دولة، كان من بينها دول ساحلية وغير ساحلية، ودول متقدِّمة وأخرى نامية، تمثّل مختلف المجموعات والاتجاهات السياسية والاقتصادية في العالم.

ودخلت الاتفاقية حيّز التنفيذ في ١٦/ ١١/ ١٩٩٤، بعد انقضاء

عام على إيداع صك التصديق الستين. وهي تتكوّن من/ ٣٢٠/ مادة وتسعة ملاحق. وصدّق لبنان عليها في ٥/١/١٩٩٥. وتميّزت الاتفاقية، على الصعيد الدولي، بعدة خصائص نشير إلى أهمها:

١ ـ إن غالبية الدول اعتمدت (أو هي في سبيل اعتماد) تشريعات وطنية تتلاءم وأحكام الاتفاقية في كل ما يتعلّق بالشؤون البحرية.

٢ ـ إن غالبية الدول عبّرت عن رغبتها في إلزام نفسها بأهداف الاتفاقية ومقاصدها. ومن الأدلّة على ذلك التزامها بما نصّت عليه الاتفاقية بشأن البحر الإقليمي (بعرض ١٢ ميلاً بحرياً)، والمنطقة المتاخمة (بمسافة ١٢ ميلاً بعده)، والمنطقة الاقتصادية الحصرية (بعرض ٢٠٠ ميل من الساحل).

٣ ـ إن الاتفاقية تضمّنت أحكاماً محدّدة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية، وخصوصاً بعد أن ازداد عدد المنازعات المتعلقة باستخدام البحار في السنوات الأخيرة، مثل: النزاع الليبي ـ الأميركي حول خليج سرت، والنزاع بين الأرجنتين والشيلي حول قناة بيجل Beagle، ومسألة زرع الألغام في البحر الأحمر، ومسألة المرور عبر مضيق هرمز، والنزاع على حدود الجرف القارّي بين ليبيا وتونس، وليبيا ومالطا[1].

---

(١) راجع كتاب سامي سالم الحاج: **قانون البحار الجديد بين التقليد والتجديد**. معهد الإنماء العربي. بيروت ١٩٨٧. وكذلك كتاب د. صلاح الدين عامر: **القانون الدولي للبحار**. دار النهضة العربية. القاهرة ٢٠٠٠. وكتاب إبراهيم محمد الدغمة: **القانون الدولي الجديد للبحار**. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٩٨.

الفصل الأول

البحر العام أو البحر العالي

يشمل هذا البحر كلّ أجزاء البحار التي لا تخضع للولاية الإقليمية لأية دولة. والمبدأ العام الذي يحكم استعمال البحر العام هو مبدأ الحرية. وتنص المادة /٨٧/ من اتفاقية قانون البحار على أن البحر العالي مفتوح لجميع الدول، الساحلية وغير الساحلية، وعلى أن حرية هذا البحر تُمارس بموجب الشروط التي تُبيّنها أحكام هذه الاتفاقية وقواعد القانون الدولي الأخرى.

ومقارنة بسيطة بين اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨ حول البحر العام وبين اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢ تكشف لنا عن وجود فرق في تعريف هذا البحر. فالأولى تُعرّفه بأنه المناطق البحرية التي لا تُعدّ من البحار الإقليمية أو البحار الوطنية. أما المادة /٨٦/ من الاتفاقية الثانية فتُخرج من نطاق البحر العام المنطقةَ الاقتصادية الحصرية والمياه الأرخبيليّة، بالإضافة إلى البحر الإقليمي والمياه الداخلية.

وعلى الرغم من خضوع البحر العالي لنظام قانوني فإن مبدأ الحرية يبقى سائداً. فما المقصود بحرِّية البحار العامة؟ وما هي النتائج المترتبة على هذه الحرِّية؟ وما هو الوضع القانوني للسفن في هذه البحار؟ وما هو اختصاص دولة العلم؟ وما هي أعمال الشرطة في هذه البحار؟

القسم الأول: مبدأ حرية البحار العامة

البحر العام أو البحر العالي بحر حرّ. وهذا المبدأ يعني أن البحر العام ليس ملكاً لأية دولة، ولا يخضع لسلطة أية دولة. إنه مفتوح لجميع الدول دون تمييز. ولكل الدول أن تنتفع به على قدم المساواة.

وهذا المبدأ حديثُ الظهور لم يستقرّ إلاّ في القرن الثامن عشر. فقبل هذا القرن كانت فئة من الدول تدّعي ملكية البحار العامة وتفرض سيادتها الإقليمية عليها (سيطرة بريطانيا على شمال الأطلسي وبحر الشمال. ومطالبة إسبانيا بالسيادة على جنوب الأطلسي. ورغبة الدانمرك والسويد في السيطرة على بحر البلطيق. وادعّاء البرتغال السيادة على المحيط الهندي، والبندقية على بحر الأدرياتيك). وتضخّم هذا الادعاء بعد اكتشاف القارة الأميركية وتدخّل البابا في العام ١٤٩٣ لتوزيع «البحار الشاغرة والأراضي التي لا سيِّد لها» بين إسبانيا والبرتغال. وأدّت الادعاءات المتضاربة إلى عرقلة التجارة الدولية وحصول اصطدامات سياسية أسفرت أحياناً عن نشوب حروب طاحنة.

وتدخّل الفقه الدولي فجرت مناقشات حامية بين الفقهاء في القرن السابع عشر، أشهرها نظرية (غروسيوس) حول «**البحر الحر**» وكتاب (سلدن) حول «**البحر المغلق**». ففي رأي (غروسيوس) أن البحار وُجدت لتكون وسيلة للاتصال التجاري والفكري بين الشعوب لأن لكل أمةٍ الحقّ في أن تتصل بالأمم الأخرى وتتعامل تجارياً معها، فحرِّية استعمال البحار أمر يفرضه، إذن، القانون السماوي وليس

بإمكان القوانين البشرية أن تُخالف قانون الطبيعة. وأكّد «أنه من المستحيل مادياً الاستيلاء الفعلي على المحيطات، وأن انتفاع أمةٍ ما بها لا يمكن أن يحول دون انتفاع الأمم الأخرى بها». وعارضه (سلدن) ودافع في كتابه عن فكرة تملُّك البحار العامة مستنداً إلى بعض الوقائع التاريخية.

وانتهى النزاع بين أنصار مبدأ تبعيّة البحار لبعض الدول وأنصار مبدأ حرّية البحار بانتصار الفريق الثاني وبتسليم الدول، ابتداءً من القرن الثامن عشر، بمبدأ حرية الملاحة في أعالي البحار. وقد اعترفت مجموعة من الوثائق الدولية والقرارات الداخلية بهذا المبدأ، نذكر منها تصريح برشلونة للعام ١٩٢١، وميثاق الأطلسي للعام ١٩٤١، واتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨ التي اعتبرت «أن البحار العالية مفتوحة للأمم جميعها، فلا يجوز قانوناً لدولة ما أن تدّعي إخضاع أي قسم منها لسيادتها». وجاءت اتفاقية قانون البحار تكرِّس المبدأ وتُقنّنه.

وعلى الرغم من انتصار فكرة حرية البحار فإن النقاش ما زال قائماً بين الفقهاء حول تعليل هذه الحرية من الناحية القانونية، أي حول الوضع القانوني للبحار العامة. والفقهاء هنا فريقان: فريق يرى أن البحار العامة مال مباح أو مال لا مالك له، وفريق يذهب إلى أنها ملكية مشتركة لجميع أعضاء الأسرة الدولية. والثقات من الفقهاء يرفضون اعتماد الوصفين لأنهما منقولان عن القانون الخاص ولا يصلحان للقانون الدولي، ولأنهما يؤدّيان إلى نتائج لا يمكن قبولها في القانون الدولي، فاعتبار البحار العامة من الأموال المباحة أو التي لا مالك لها معناه إمكان تملّكها عن طريق الاستيلاء ووضع اليد. واعتبارها ملكاً مشتركاً معناه جواز إخضاعها لحقوق السيادة.

ويميل الفقه اليوم إلى **اعتبار البحار العامة مرفقاً دولياً** وإلى تعليل حريتها بحق كل دولة في الإتجار والاتصال عن طريق البحر. وهذا الحق لا يمكن مباشرته إلاّ إذا كانت البحار العامة حرة طليقة. وهذا الرأي ينسجم مع فكرة وجود تنظيم مشترك تضعه الدول كلها ليحكم البحار العامة. وتترتب على حرية البحار مجموعة من النتائج القانونية. فما هي أهم هذه النتائج؟

القسم الثاني: النتائج المترتبة على حرية البحار العامة

قرّرت المادة الثانية من اتفاقية جنيف، للعام ١٩٥٨، أن حرية البحار العامة تشمل، بالنسبة إلى الدول الساحلية وغير الساحلية، أربعة أنواع من الحريات: حرية الملاحة، وحرية الصيد، وحرية إرساء الأسلاك والأنابيب البحرية، وحرية الطيران فوق البحار العامة. وتضمّنت اتفاقية قانون البحار أحكاماً مماثلة تقريباً.

١ ـ ففيما يتصل **بحرِّية الملاحة** نجد أن المادة /٩٠/ من اتفاقية قانون البحار تضع بشأنها مبدأً عاماً ينص على أن «لكل دولة، ساحلية كانت أم غير ساحلية، الحق في أن تسيِّر سفناً في البحار العامة تحت علمها».

ففي الماضي كانت بعض الدول تدّعي أن حق استعمال البحر العام يجب أن يقتصر على الدول التي تملك سواحل بحرية، فجاء هذا المبدأ يقضي على هذه التفرقة ويقرّر أنه يحق للدول الحبيسة التي لا تملك شواطىء بحرية أن تستعمل البحار العالية وتمارس الملاحة فيها على قدم المساواة مع الدول الساحلية. وتأكيداً لهذا الحق وضعت الاتفاقية الأحكام القانونية الخاصة التي تكفل للدول الحبيسة

الوصول بحريةٍ إلى البحار، فقرّرت أن على الدول التي تقع بين البحر وبين دولة حبيسة أن تُسهّل اتصال الدولة الأخيرة بالبحر، وذلك عن طريق الاتفاقات الدولية التي تضمن منح الدولة الحبيسة، على أساس التبادل، حق المرور في أقاليم الدول التي تفصل بينها وبين البحر، ومعاملة السفن التي ترفع علم هذه الدولة معاملة مماثلة للمعاملة التي تمنحها الدول البحرية لسفنها أو لسفن الدول البحرية الأخرى من حيث الدخول إلى موانئها أو استعمال هذه الموانىء.

ويقضي مبدأ حرية الملاحة بأن تمتنع الدول عن القيام، في أعالي البحار، بأعمال من شأنها عرقلة استعمال الدول الأخرى لحقوقها المقرّرة في القانون الدولي. فقد أخذ بعض الدول، في الوقت الراهن، يطالب بمنع استعمال البحار العالية لأغراض حربية تعرِّض للخطر مصالح الدول الأخرى، كإجراء التجارب النووية والصاروخية، مثلاً. إن الإشعاعات التي تنتج من هذه التجارب تغمر مساحات واسعة من المحيطات تجعلها غير صالحة للملاحة وتُلحق أضراراً بالغةً بالثروة البحرية. ونذكر على سبيل المثال أن الولايات المتحدة اختارت (قبل توقيعها معاهدة موسكو الخاصة بالحظر الجزئي للتجارب النووية) مكاناً بحرياً لإجراء تجاربها الذرية وأعلنت أن منطقة الحظر تشمل مساحةً تزيد على / ٣٠/ ألف ميل مربع. وازدادت مساحة المنطقة بعد ذلك إلى / ٥٠/ ألفاً، ثم صارت / ٤٠٠/ ألف. وحذت بريطانيا حذوها في العام ١٩٥٧، وأعلنت عن وجود منطقة حظر مماثلة في الأطلسي. وعُرض الأمر على مؤتمر جنيف للعام ١٩٥٨، فأصدر تصريحاً أحال به موضوع التجارب النووية التي تتمّ في البحار العامة على الجمعية العامة للأمم المتحدة لدراسته، كما أوصى الوكالة الدولية للطاقة الذرية

بالتعاون مع المنظمات الأخرى ومع الدول لتطهير البحار العامة من المواد الإشعاعية.

وهناك مسألة تجدر الإشارة إليها لأنها تتعلّق بحرية الملاحة في دول يتكوَّن إقليم كل منها من سلسلة جزر فحسب (أندونيسيا والفيليبين، مثلاً). فهذه الدول تنادي بنظرية تتلاءم مع أوضاعها الجغرافية وتُعرف **بنظرية الأرخبيل**، ومفادها أنه يجب اعتبار جميع الجزر التي تُكوِّن الأرخبيل (أي إقليم الدولة) منطقةً واحدةً واعتبار البحار التي تفصل بين الجزر مياهاً داخلية. أمّا البحر الإقليمي فيتعيّن برسم خطٍ دائري حول أبعد جزر الأرخبيل من الجهات الأربع واعتبار ما بداخل الدائرة من البحار مياهاً وطنيةً وما بعد الخط بحراً إقليمياً. ويرى بعض الفقهاء أن الوضع الجغرافي لهذه الدول قد يشفع لها في الاعتماد على هذه النظرية، لا سيما إذا كفلت حرية الملاحة في مياهها الوطنية. وتبنّت اتفاقية العام ١٩٨٢ هذا الاتجاه.

٢ ـ **وحرية الصيد** في البحر العام مكفولة أيضاً لجميع الدول، فهذه الدول تملك حقوقاً متساوية في ممارسة حق الصيد البحري والانتفاع بجميع الموارد والثروات البحرية. وكل ما يُشترط هو أن لا يؤدّي استعمالها لهذا الحق إلى التعدّي على حقوق غيرها، وإثارة الصعوبات والعراقيل في وجه السفن الأخرى، واستخدام الوسائل التي قد تُسبِّب انقراض بعض أنواعٍ من الأسماك.

ونلاحظ أن الانتفاع الكامل والمثمر بحرية الصيد هو في النهاية من حصة الدول الكبرى ذات الإمكانات الضخمة. فالدول الصغرى، وإن كانت دولاً ساحلية، لا تستطيع أن تستفيد من وضعها الجغرافي انتفاعاً متكافئاً فتستغل الثروة السمكية الموجودة قرب سواحلها أو

بعيداً عنها. وعمدت بعض الدول (حرصاً منها على هذه الثروة، وخوفاً من وصول أساطيل الصيد الأجنبية إلى مقربة من شواطئها) إلى توسيع حدود بحارها الإقليمية. وهذا ما فعلته بعض دول أميركا اللاتينية التي حدّدت مناطق البحار التي تمارس فيها حق الصيد بمسافة /٢٠٠/ ميل من شواطئها. وبرَّرت ذلك برغبتها في الاحتفاظ بحق صيد بعض أنواع السمك (كالتونة والحوت) لرعاياها، لأن مواردها الغذائية محدودة.

ومنذ القرن الماضي أُبرم بعض المعاهدات الدولية (الثنائية والجماعية) لتنظيم حرية الصيد في بعض البحار أو للمحافظة على بعض الحيوانات البحرية. ومن الأمثلة على المعاهدات الجماعية التي نظّمت حرية الصيد اتفاقية جنيف للعام ١٩٣١، واتفاقية واشنطن للعام ١٩٤٦، واتفاق لندن للعام ١٩٦٣. وهذه الاتفاقيات تتعلّق بتنظيم صيد الحوت. وتضمَّنت اتفاقية قانون البحار أحكاماً مهمة (في المواد ١١٦ ـ ١٢٠) لتنظيم عمليات الصيد في البحار العامة.

٣ ـ **وحرية مدّ الأسلاك والأنابيب البحرية** هي حرية حديثة نسبياً لأنها مرتبطة بالاكتشافات العلمية المعاصرة. وهي تعني حق جميع الدول في مدّ الأسلاك البرقية والهاتفية والأنابيب البحرية في قاع البحر العام. وقد ابتدأت الدول بتنفيذ فكرة إرساء الأسلاك البحرية في العام ١٨٤٠، وجرى تركيب أول سلك برقي في العام ١٨٥٠ بين مدينة كاليه (فرنسا) ومدينة دوفر (بريطانيا). وفي العام ١٨٦٦، تمّ تركيب أول سلك عبر المحيط الأطلسي.

وللمحافظة على هذه الأسلاك والأنابيب التي تضاعف عددها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وقّعت /٢٦/ دولة، في العام

١٨٨٤، اتفاقية باريس التي ما زالت مرعية الإجراء. وقد وضعت الاتفاقية نظاماً خاصاً بمعاقبة كل عمل، صادر عن قصد أو إهمال، يؤدّي إلى إتلاف الأسلاك، وخوّلت المراكب الحربية التابعة للدول الموقعة حق ضبط الجرم. ويُحال المجرم إلى محاكم الدولة التي ينتمي إليها الفاعل. غير أن الاتفاقية لا تُطبق في زمن الحرب، أي أن الدول تصبح في حلٍّ من الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية فيحق لها عندئذٍ تخريب الأسلاك والأنابيب. وقد أقرّ التحكيم الدولي هذا المبدأ في خلافٍ نشب بين بريطانيا والولايات المتحدة بسبب إتلاف هذه الأخيرة، خلال الحرب الإسبانية الأميركية في العام ١٨٩٧، الخط البرقي الممتد بين هونغ كونغ ومانيلا.

وأكّدت المادة /٨٧/ من اتفاقية العام ١٩٨٢ حرّية إرساء الأسلاك والأنابيب وبيّنت الالتزامات التي تقع على عاتق الدول بهذا الشأن. فالدولة التي تعمد إلى مدّ الأسلاك والأنابيب ملزمة بمراعاة ما يكون في القاع من أسلاك وأنابيب للدول الأخرى، وملزمة كذلك بتسهيل أعمال إصلاح التلف أو الضرر التي تقوم بها هذه الدول. وكل دولة تتحمّل التزام استصدار تشريعات داخلية تكفل إنزال العقاب برعاياها أو بالسفن التابعة لها الذين يتسبّبون، عن قصد أو إهمال، في إتلاف التمديدات البحرية، وتتكفل أيضاً بإلزامهم في بعض الحالات بدفع التعويضات عن الأضرار التي أحدثوها. وتبنّت اتفاقية قانون البحار جميع هذه الأحكام.

٤ ـ أمّا **حرية الطيران فوق البحار العامة** فتعني التحليق بحرية فوق هذه البحار.

القسم الثالث: الوضع القانوني للسفن في البحار العامة

السفينة أو الباخرة هي كلّ فُلكٍ يسبح في البحر بقوّته الذاتية الدافعة. ولا يُشترط في السفينة أن تطفو على سطح الماء، فالغواصات تُعدّ، قانوناً، سفناً. والسفن من حيث الاستعمال نوعان: **سفن عامة** (وأشهرها السفن الحربية)، و**سفن خاصة** (وأشهرها السفن التجارية). ويُشترط في السفينة، لكي توصف بأنها حربية، أن تكون من الأسطول البحري الحربي للدولة، وأن تحمل العلامات الخارجية التي تتميَّز بها السفن الحربية التابعة لهذه الدولة، وأن تكون تحت قيادة ضابط بحري من ضباط الأسطول الحربي، وأن يكون بحّارتها من أفراد هذا الأسطول.

ولكلِّ دولةٍ، سواءٌ أكانت ساحليّةً أم حبيسةً، الحقّ في أن تُسيِّر في البحر العام السفن التي تحمل علمها. ولكلِّ سفينةٍ عادةً اسمٌ يميِّزها عن غيرها ومستند قانوني يتضمَّن بياناً بحمولتها وبميناء وصولها. وبمقتضى ذلك يصبح للسفينة شخصية وجنسية تُسهِّلان عملية القيام بملاحظتها ومراقبتها. والقانون الداخلي لكل دولةٍ هو الذي يتولَّى تحديد الشروط اللازمة لمنح جنسية الدولة للسفن وتسجيل هذه السفن في إقليمها. والعلم الذي ترفعه السفينة يدلّ على جنسيتها. وشروط منح الجنسية للسفن تختلف باختلاف الدول. وقد أثار هذا الموضوع، نظراً لأهمّيته، مناقشات عديدة، ذلك لأن جنسية السفينة هي، في القانون الدولي، الأساس الذي يُعتمد عليه لتحديد النظام القانوني للسفينة في وقت السلم والحرب ومعرفة الاختصاص التشريعي والقضائي في حالة حدوث بعض الأعمال أو المخالفات.

وتُطالب الدول عادةً، لكي تمنح جنسيتها للسفينة، بتوافر بعض الشروط، كأن يملك مواطنو الدولة كلّ السفينة أو قسماً منها، أو أن تكون السفينة من صنع الدولة، أو أن تكون مسجَّلةً فيها، أو أن يعمل عليها بحّارة من رعاياها. ويُلاحظ أن الشرط الأساسي الذي تطالب به كل الدول هو أن تكون السفينة مسجّلةً في الدولة التي تحمل علمها. وقد تساهلت بعض الدول في هذا الأمر فأصدرت تشريعات تتّصف بالمرونة وعدم الكمال. وسارع بعض أصحاب السفن إلى الاستفادة من ذلك فسجّلوا سفنهم في هذه الدول دون أن تكون هناك صلة حقيقية بينهم وبين هذه الدول التي يرفعون علمها. واحتجّت الدول البحرية ورفعت الأمر إلى مؤتمر جنيف للعام ١٩٥٨ فصدرت اتفاقية جنيف تحمل قاعدة جديدة تقضي بوجوب كون الدولة قادرةً، بصفة فعلية، على مباشرة اختصاصها ورقابتها في المسائل الإدارية والفنية والاجتماعية المتعلّقة بالسفن التي ترفع علمها.

وعلمُ السفينة قرينةٌ على جنسيتها. وإذا رفعت سفينةٌ ما علماً لا حقَّ لها في رفعه تعرّضت للعقوبة بمقتضى قوانين دولتها وقوانين الدولة التي رفعت علمها بدون حقّ. وبعض الدول، كبريطانيا مثلاً، تُجيز مصادرة السفينة في هذه الحالة.

ومن المعتاد أن ترفع جميع السفن، حربيةً كانت أم تجاريةً، علماً واحداً إذا كانت تنتسب إلى دولة واحدة، إلاّ أنه يحقّ لهذه الدولة أن تُخصِّص علماً لسفنها الحربية وآخر لسفنها التجارية. والسفينة تُبحر تحت علم واحد، ولا يجوز لها أن تُغيِّره أثناء الرحلة، أو أثناء وجودها في أحد الموانىء، إلاّ إذا كان ذلك بناءً على تغيير حقيقي في ملكيتها أو تسجيلها. وإذا أبحرت تحت عَلَمَيْن أو أكثر لدولتين مختلفتين أو أكثر فلا يجوز لها عندئذ أن تتمسّك بجنسية أيّ من

الأعلام، بل إنها تُعامل معاملة السفينة عديمة الجنسية.

وعلى الدولة التي تمنح جنسيتها لسفينة ما أن تزوّدها بالمستندات التي تدلّ على ذلك، إذ أن جنسية السفينة لا تثبت إلاّ بمقتضى الأوراق التي تحملها والتي تدلّ على تسجيلها في ميناءٍ تابعٍ لهذه الدولة. والمحاكم المختصة بالفصل في جنسية السفينة هي محاكم الدولة التي تدّعي السفينة جنسيتها.

ومنحُ حقِّ رفع العلم ليس مقصوراً على الدول وحدها، فاتفاقية جنيف أجازت للمنظمات الدولية رفع أعلامها على السفن التي تعمل لخدمة أغراضها. ففي العام ١٩٥٧ عُقدت اتفاقية بين الحكومة المصرية والأمم المتحدة منحت السفن التي استُخدمت لتطهير قناة السويس، عقب العدوان الثلاثي، حقّ رفع علم الأمم المتحدة.

وللعَلَم أهمية بالغة في هذا الميدان، ذلك لأن قانون العلم هو الذي يحدِّد الاختصاص التشريعي والقضائي في البحار العامة.

القسم الرابع: اختصاص دولة العلم
وأعمال الشرطة في البحار العامة

المبدأ المقرَّر في القانون الدولي أن السفينة الموجودة في البحر العام تخضع، في كلِّ ما يتمّ على متنها، لاختصاص الدولة التي ترفع علمها. ويقضي هذا المبدأ بأن تتمتَّع السفن العامة بحصانة قضائية تامة، سواءٌ أوُجدت في البحار العامة أو الإقليمية أو الموانىء الأجنبية. فالسفن العامة لا تخضع، مهما تكن الظروف، إلاَّ لقضاء الدولة التي تحمل علمها. أمّا بالنسبة إلى السفن الخاصة فإن الدولة

تنفرد باختصاص قضائي في أثناء وجود هذه السفن في البحار العامة، أو في أحد موانئها، أو في بحرها الإقليمي.

وهذه القاعدة ليست مطلقة، فهناك استثناءات تُجيز لغير دولة العلم مباشرة بعض الاختصاصات في البحار العامة. ويكون ذلك في حالات التصادم، ونقل الرقيق، والقرصنة، والمطاردة الحارّة.

أولاً ـ حالات التصادم:

إذا ارتُكِبت جريمة على ظهر سفينة موجودة في البحر العام، أو إذا وقع تصادم بحري في البحر العام، أو إذا حصلت أية حادثة أخرى تستوجب المسؤولية الجنائية أو التأديبية، فما هي السلطة (أو الدولة) المختصة قضائياً أو تأديبياً في هذه الحالة؟ ولو تصوَّرنا أن السفينة المسؤولة، أو السفينة التي ارتُكبت فيها الجريمة، دخلت ميناءَ الدولة التي ينتمي إليها الشخص المتضرّر أو السفينة المتضرِّرة، فهل يحقّ لهذه الدولة أن تتَّخذ إجراءات جزائية ضدها؟

تلك هي المسألة التي طرحتها **قضية السفينة لوتوس** Lotus. ففي العام ١٩٢٦، حصل تصادم بحري في أعالي بحر إيجه بين مركب تركي وباخرة فرنسية تُدعى (لوتوس) أدَّى إلى مقتل عدد من الأتراك. وعندما رست الباخرة الفرنسية في ميناء اسطمبول ألقت السلطات التركية القبض على ربَّان الباخرة وحاكمته. واحتجَّت فرنسا ثم اتفقت مع تركيا على رفع الأمر إلى محكمة العدل الدولية الدائمة. وكان على المحكمة أن تجيب عن السؤال التالي: هل تُعتبر المحاكم الوطنية ذات اختصاص للنظر في الجرائم التي يرتكبها أجنبي في البحر العام؟ وقالت فرنسا بأن المبدأ العام المطبّق في مادة التصادم هو مبدأ الاختصاص المطلق للدولة التي ترفع السفينة عَلَمها. وتبنَّت

تركيا رأياً معاكساً وقالت إن القانون الدولي يخلو من أية قاعدة تحدِّد الاختصاص الجنائي في حالة التصادم البحري. وهذا يعني أن من حقّ كل دولة تقرير ما تشاء من قواعد في هذا الشأن.

وفي ٧/ ٩/ ١٩٢٧، أصدرت المحكمة حكمها، فكان لصالح تركيا. إلاَّ أن الحكم أثار جدلاً كبيراً في الفقه الدولي انتهى في العام ١٩٥٢ بانتصار النظرية الفرنسية ومخالفة اجتهاد المحكمة الدولية. ففي هذا العام أُبرمت في بروكسل اتفاقية خاصة بتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالاختصاص الجنائي في مادة التصادم، فنصَّت على أن يكون **الاختصاص الجزائي والتأديبي لمحاكم الدولة التي ترفع السفينة عَلَمها**، وقرَّرت أنه لا يجوز القبض على الأشخاص المتّهمين أو حجز السفينة، ولو كإجراءٍ من إجراءات التحقيق، إلاَّ بواسطة سلطات الدولة التي ترفع السفينة عَلَمها. وهذا لا يمنع كل دولة من أن تحاكم رعاياها على الجرائم التي ارتكبوها على ظهر سفينة تحمل علم دولة أخرى. ثم إنه يحق لكل دولة، في جميع الحالات، أن تسحب الرخص والشهادات التي منحتها، وخصوصاً إذا ما ارتكب حاملها جريمةً فوق متن سفينة أجنبية.

وجاءت الاتفاقيات الحديثة تنص على أنه في **حالة التصادم البحري لا يجوز اتخاذ إجراءات جزائية أو تأديبية ضد الربَّان أو ضد أي شخص آخر في خدمة السفينة إلاَّ أمام السلطات القضائية أو الإدارية التابعة للدولة التي تحمل السفينة عَلَمها، أو للدولة التي يحمل الشخص المسؤول جنسيتها**. ولا يجوز لغير سلطة دولة العلم أن تأمر بإلقاء القبض أو بحجز السفينة ولو كان ذلك لإجراء التحقيق. وتُعتبر المسائل التأديبية من الاختصاص المطلق للدولة التي منحت براءة القيادة أو شهادة الأهلية للعمل. ويحق لهذه الدولة أن تسحبها

أو توقف مفعولها، حتى ولو كان حاملها من غير رعاياها.

ثانياً ـ حالات نقل الرقيق:

ليس في تاريخ البشرية مؤسسة حُلّلت إلى أقصى حدود التحليل، ثم حُرّمت إلى أقصى حدود التحريم، مثل مؤسسة الرقّ. فعمر مؤسسة الرقّ لا يقلّ عن خمسة الآف سنة، عرفتها ومارستها جميع المجتمعات، وأباحتها جميع الديانات، بما فيها التوحيدية، وإن تكن هذه الأخيرة قد جنحت إجمالاً إلى الحثّ على حسن معاملة الرقيق، أو على عتْقه كفعل من أفعال البر والإحسان.

وتميّز بعض الحضارات بأنّه كان بطبيعته رقّياً، مثل الحضارة اليونانية والحضارة الرومانية. وفي القرن الرابع قبل الميلاد قُدّر عدد الأرقّاء في أثينا بمئتي ألف مقابل عشرين ألفاً من الأحرار. وقامت الأمبراطورية الرومانية على أساسٍ من نظام العبودية. وكان عدد الأرقّاء فيها يتعاظم طرداً مع اتّساع الفتوحات، وقُدّر عدد الأرقّاء فيها، على مدى خمسة قرون من تاريخها، بأكثر من ثمانية ملايين.

ولم يؤدّ تنصُّر الأمبراطورية الرومانية إلى إلغاء ظاهرة الرقّ، فعلى امتداد القرون الوسطى كان يعمل في مزارع البابا آلاف العبيد. وحاول القديس توما الأكويني، في القرن الثالث عشر للميلاد، تبرير ظاهرة الرقّ بتأكيده أن بعض البشر يولدون بالفطرة خدماً لغيرهم، تماماً كما كان أرسطو يقول إنّ بعض البشر يولدون بالفطرة عبيداً.

وتعاطت الحضارة العربية الإسلامية مع ظاهرة الرقّ. وعرفت أنواعاً من الرقّ كان أخطرها الرقّ العسكري الذي تجلّى في النظام المملوكي وأتاح للأرقّاء الاستئثار بالحكم في مصر لمدة قرنين ونصف قرن بلا انقطاع.

وجاء اكتشاف القارة الأميركية، في نهاية القرن الخامس عشر، ليُحدث انعطافاً جذرياً في المسار التاريخي لظاهرة الرقّ، فقد تعرّضت القارة الأفريقية آنذاك لعملية استنزاف سكاني غير مسبوق في التاريخ.

لقد اخُتطف منها بالقوة أكثر من عشرين مليون رقيق أسود حُملوا، عبر أكثر من خمسين ألف رحلة بحرية، إلى القارة الجديدة وأُخضعوا للعمل العبودي. وبقي نظام الرقّ سائداً حتى انتخاب **إبراهام لنكولن** رئيساً للاتحاد الأميركي في العام ١٨٦٠، واندلاع الحرب الأهلية (١٨٦١ ـ ١٨٦٥) التي كانت أكبر مجزرة بشرية في العصر الحديث، والتي انتهت بتعديل الدستور الأميركي والنص على إلغاء الرقّ في جميع الولايات المتحدة. وفي نيسان (أبريل) ١٨٦٥، دفع لنكولن ثمن ذلك النصر عندما اغتاله متعصّب من الجنوب مناهض لتحرير العبيد.

وبعد المبادرة الأميركية أقدمت في الغرب دول عديدة على اتخاذ الخطوات الدستورية لإلغاء الرقّ. غير أن دولاً إفريقية وآسيوية تأخرت حتى الستينات من القرن المنصرم لإنجاز هذا العمل الإنساني. وذُكر أنّ الرقّ لم يُلغ من إحدى دول الخليج العربي إلاّ بعد تغيّر حاكمها في العام ١٩٧٠ واكتشاف مئات العبيد في قصوره، الذين كان محرماً عليهم الكلام حتى فقدوا القدرة على النطق. ويؤكّد البعض أنّ هناك دولاً إفريقية لا تزال إلى اليوم تمارس أشكالاً من الرقّ (عرفياً إن لم يكن قانونياً)[١]. ووردت مؤخراً معلومات تتحدث

---

(١) راجع المعلومات القيمة عن تاريخ الرق في كتاب:

Christian Delacampagne, Une histoire de l'esclavage. Ed. Poche, Paris 2003.

عن ازدهار تجارة الرقيق الأبيض في إسرائيل[1].

وبالاستناد إلى التيار المناهض للعبودية والاسترقاق جرى العرف، منذ القرن الماضي، على مكافحة الإتجار بالرقيق، وعلى **حظر نقل الرقيق بالسفن**، وعلى معاقبة السفن التي تقوم بهذا العمل. وفي العام ١٨٤١، عقدت معاهدة خوّلت السفنَ الحربية للدول المتعاقدة حقّ تفتيش وضبط كل سفينة تنقل الرقيق، ومنحت محاكم الدولة التي ترفع السفينة علمها حق النظر في جرائم الإتجار بالرقيق.

وتمادت بعض الدول، وخصوصاً بريطانيا، في تفتيش السفن وضبطها، فأدّى ذلك إلى امتناع دول أخرى عن التصديق على المعاهدة وإلى المطالبة بتعديلها. وتمّ ذلك بصكّ بروكسيل، للعام ١٨٩٠، الذي نصّ على عدم جواز تفتيش وضبط أية سفينة على أساس الإتجار بالرقيق إلاّ إذا كانت حمولتها تتجاوز /٥٠٠/ طن ووُجدت في إحدى المناطق المشتبه بها (في القسم الشرقي من إفريقيا، مثلاً). وبقيت محاكم الدولة التي ترفع السفينة علمها هي المحاكم المختصة.

وجاءت اتفاقية سان جرمان للعام ١٩١٩ لتكتفي بإلزام الدول التي تباشر السيادة على بعض الأقاليم الإفريقية بمنع تجارة الرقيق، براً

(١) في العام ٢٠٠٥، أفاد تقرير للجنة تحقيق برلمانية في إسرائيل أنه تمّ بيع آلاف النساء في السنوات الأربع الماضية لشبكات دعارة تعمل في إسرائيل. وأكدت رئيسة اللجنة أن الغرض من هذا التحقيق هو التحقق من حجم هذه الظاهرة، لكي تدرك الطبقة السياسية والرأي العام مدى وحشية الإتجار بالنساء في عصر العولمة. ونشرت منظمة العفو الدولية ووزارة الخارجية الأميركية أيضاً تقارير تحذّر من تفاقم حجم تجارة الرقيق الأبيض في إسرائيل (راجع الصحف الصادرة في ٢٠٠٥/٣/٢٥).

وبحراً، منعاً باتاً. ولم تتعرَّض الاتفاقية لمسألة تفتيش السفن المشتغلة بالرق.

ونصَّت المادة /٩٩/ من اتفاقية قانون البحار على أن تتخذ كل دولة تدابير فعَّالة لمنع ومعاقبة نقل الرقيق في السفن المرخَّص لها برفع علمها، ولمنع الاستخدام غير المشروع لعلمها في هذا الغرض. واعتبرت أن أي رقيق يلجأ إلى متن أية سفينة، مهما يكن علمها، يصبح حراً بصورة تلقائية. وكانت اتفاقية العام ١٩٥٨ قد تضمَّنت نصاً مشابهاً.

ثالثاً ـ حالات القرصنة:

الملاحة في البحار العامة لا يمكن أن تزدهر إلاَّ في ظل الأمن والاستقرار. ولصون الأمن والسهر على الاستقرار اتفقت الدول عُرفاً على أن تقوم كلّ منها بضبط المجرمين في البحار العامة ومحاكمتهم وإنزال العقاب بهم إذا ما كانت أعمالهم تنطوي على جرائم تُعرِّض حرية الملاحة للخطر. وتُعتبر **القرصنة** من الجرائم العظمى في هذا الحقل. ومع أن اتفاقية قانون البحار لم تتضمَّن تعريفاً للقرصنة فإنها عدَّدت الأفعال التي تُعدّ من أعمال القرصنة، وهي:

أ ـ كل عمل غير مشروع من أعمال العنف أو الاحتجاز أو السلب يرتكبه، لأغراض خاصة، طاقمٌ أو ركَّابُ سفينة أو طائرةٌ خاصة ويكون موجَّهاً ضد سفينة أو طائرة أخرى في البحار العامة أو ضد أشخاص أو ممتلكات على ظهرها. وذلك إذا وقع الفعل في مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول.

ب ـ كل اشتراك طوعي في تسيير سفينة أو طائرة مع العلم بأنها تمارس القرصنة.

جـ ـ كل تحريض أو مساعدة على ارتكاب أعمال القرصنة.

د ـ أعمال القرصنة الصادرة عن سفينة حربية، أو سفينة حكومية، أو طائرة حكومية تمرّد بحّارتها واستولوا عليها.

وأكّدت المادة /١٠١/ التي عدّدت هذه الأعمال أنه يحقّ لجميع الدول مكافحة أعمال القرصنة التي يقوم بها الأفراد لحسابهم الخاص، وأنه يحقّ لأية دولة القبض على السفن والأشخاص ومحاكمتهم وفقاً لقانونها الوطني.

ونلاحظ أن العنصر المهم في تحديد أعمال القرصنة هو القيام بالقرصنة لتحقيق مآرب شخصية أو مغانم خاصة. فهل يطبّق ذلك على الأعمال التي تعدّ في حدٍّ ذاتها أعمالاً إجرامية، ولكنها تتم لغير الأغراض الخاصة، كالأعمال التي تتم لتحقيق أغراض سياسية مثلاً؟

جرى العرف الدولي على إخراج هذه الأعمال من نطاق القرصنة. وفي العام ١٩٢٣، أُتيح لمحكمة التحكيم أن تصدر حكماً في هذا الشأن. فقد أبحرت السفينة الإيطالية «**كونيا**» من مدينة جنوى باتجاه الأرجنتين، غير أن بعض الركّاب فيها، وكانوا من أنصار عودة إقليم «تريستا» إلى إيطاليا، استولوا على السفينة وساروا بها إلى هذا الإقليم. وقرّرت المحكمة أن هذا العمل لا يُعدّ من أعمال القرصنة لأنه تمَّ بقصد تحقيق أغراض سياسية. وحادث السفينة «**سانتا ماريا**» الذي وقع في العام ١٩٦١ هو من هذا النوع، فقد استولى بعض أنصار الثائر البرتغالي «كالفاو» عليها في عرض البحر وساروا بها في اتجاهات مختلفة بقصد تنبيه الرأي العام العالمي إلى المعارضة القائمة في البرتغال ضد حكم الدكتاتور «سالازار». وفي النهاية سلّم المتمرِّدون السفينة إلى أصحابها في ميناء محايد دون أن يُعتبر عملهم من أعمال القرصنة.

وبما أن القرصنة تهدِّد الملاحة وتنشر الفوضى في البحار العامة فقد وضعت اتفاقية قانون البحار مجموعةً من القواعد الرامية إلى تعاون الدول من أجل قمع القرصنة، وهي تتلخَّص بما يلي:

أ ـ يجوز لأية دولة القيام بضبط السفينة أو الطائرة التي تمارس القرصنة.

ب ـ ويجوز لها القبض على الأشخاص والاستيلاء على الممتلكات الموجودة على السفينة أو الطائرة.

ج ـ ويشترط أن يتم الضبط أو القبض أو الاستيلاء في البحار العامة أو في أيّ مكان آخر لا يخضع لاختصاص دولة من الدول.

د ـ ولا يجوز للدولة ممارسة أعمال الضبط أو القبض أو الاستيلاء إلاَّ بواسطة سفنها الحربية أو طائراتها العسكرية، أو بواسطة السفن والطائرات الحكومية التي تُكلِّفها الدولة القيامَ بهذه المهمة.

هـ ـ ويجوز لهذه الدولة أن تُعاقب على أعمال القرصنة وأن تأمر باتخاذ ما يقتضي من إجراءات تجاه السفن أو الطائرات أو الممتلكات مع مراعاة عدم الإجحاف بحقوق الغير.

و ـ إذا تمَّت أعمال الاستيلاء دون توافر الأسباب الكافية التزمت الدولة التي قامت بذلك بتعويض الضرر أو الخسارة أو التلف الذي قد تسبِّبه هذه الأعمال.

وبالإضافة إلى قمع القراصنة[1] دعت اتفاقية قانون البحار إلى

---

(١) يبدو أن عمليات القرصنة لم تتوقّف حتى اليوم. ففي ٢٣/٤/٢٠٠٥، نشرت صحيفة **الحياة** مقالاً بعنوان: «ظاهرة تُذكّر بالقرون الوسطى ولا تحظى بتغطية إعلامية كافية. قراصنة يهاجمون سفناً نفطية وتجارية في مياه سنغافورة». وورد في المقال أن المكتب البحري الدولي سجّل في العام ٢٠٠٤ وقوع ٣٤ هجوماً للقرصنة في مضيق ملقة، على الرغم من الدوريات التي تُجريها الدول الثلاث المطلّة على المضيق (ماليزيا وأندونيسيا وسنغافورة). وفي المقال وصف لعملية قرصنة ضد سفينة نفط نفّذها عشرة

قمع الإتجار غير المشروع بالمخدرات بواسطة السفن في البحر العالي، وحظّرت البثّ الإذاعي غير المصرّح به من أعالي البحار.

رابعاً ــ حالات المطاردة الحارّة أو المستمرة أو الحثيثة:

تتم هذه المطاردة إذا كان لدى سلطات دولةٍ ساحليةٍ سبب معقول يدعوها إلى الاعتقاد بأن سفينةً ما تحمل علماً أجنبياً قد ارتكبت عملاً خرقت به قوانين هذه الدولة أو أنظمتها في أثناء وجودها في المناطق البحرية الخاضعة لسيادة هذه الدولة.

والمطاردة يجب أن تبدأ عندما تكون السفينة في المياه الوطنية أو في البحر الإقليمي أو في المنطقة المتاخمة أو الاقتصادية للدولة المطاردة. ولا تُعتبر المطاردة أنها بدأت إلاَّ بعد إصدار الإشارة المدنية أو الصوتية بالوقوف، وذلك على مسافة تساعد السفينة على رؤيتها أو سماعها. وإذا ابتدأت المطاردة من تلك الأماكن دون أن تتمكّن سلطات الدولة من ضبط السفينة المخالفة فإنه يجوز الاستمرار في المطاردة حتى البحر العام نفسه. ويُشترط أن تقوم بالمطاردة السفن أو الطائرات الحكومية.

وينتهي حق سلطات الدولة الساحلية في المطاردة بمجرَّد دخول السفينة المياه الإقليمية لدولة العلم أو لدولة أخرى. وإذا ضبطت السفينة المخالفة اقتيدت إلى موانىء الدولة الساحلية لمحاكمتها. وإذا تبيَّن أن المطاردة كانت دون مبرِّر تعيَّن على الدولة المطارِدة تعويض كل خسارة أو ضرر ينتج من ذلك.

❋ ❋ ❋

= ملثّمين ومسلحين بالسيوف، واستولوا على المقتنيات الثمينة لأفراد طاقم السفينة، ثم لاذوا بالفرار.

الفصل الثاني

المياه الداخلية

المياه الداخلية هي المياه العذبة أو المالحة التي تخترق أراضي الدولة أو تتغلغل فيها. وقد عرَّفت الاتفاقية هذه المياه بأنها «**المياه التي تقع ضمن الخط الذي يبتدىء منه قياس البحر الإقليمي**». فالمياه الداخلية تشمل البحار الداخلية كبحر أزوف[1]، كما تشمل الموانىء والأحواض البحرية والخلجان.

والقاعدة العامة أن سيادة الدولة على إقليمها تمتدّ إلى مياهها الداخلية، غير أن الدولة لا تمارس نفس الصلاحيات القانونية على إقليمها وعلى مياهها الداخلية. والسبب هو أن الدولة لا تواجه فوق إقليمها إلاَّ أشخاصاً بينما تجد نفسها في المياه الداخلية أمام أشخاص وسفن تخضع لتنظيم خاص. ولهذا ينبغي لنا أن نحدِّد الوضع القانوني للسفن الأجنبية في المياه الداخلية. وهذه السفن على نوعين: سفن عامة وسفن خاصة، أو سفن حربية وسفن تجارية. ولكل نوع أحكام خاصة فما هو، أولاً، الوضع القانوني للسفن الحربية الأجنبية في المياه الداخلية؟ وما هو، ثانياً، الوضع القانوني للسفن التجارية الأجنبية؟

---

(١) بحر Azov: خليج يتفرّع من البحر الأسود، ويقع بين أوكرانيا وشبه جزيرة القرم وسهل كوبان. مساحته ٣٩,٠٠٠ كلم^2. وأقصى عمقه ١٣ متراً.

القسم الأول: الوضع القانوني للسفن الحربية الأجنبية في المياه الداخلية

يحق للسفن الحربية الأجنبية، في زمن السلم، أن تمر في المياه الداخلية، إلاّ أنه يبقى للدولة الساحلية حق تنظيم هذا المرور وإخضاعه لبعض الشروط. فاليابان لم تسمح بدخول الغوّاصات النووية الأميركية إلى موانيها والإقامة فيها إلاّ بعد عقد اتفاق مع واشنطن في العام ١٩٦٤ حدّدت بموجبه شروط الدخول والإقامة. وإذا كان العرف الدولي قد جرى على أن تسمح الدول للسفن الحربية الأجنبية بالدخول إلى موانيها بعد إخطارها بذلك بالطرق الدبلوماسية، فإن الدول ما زالت تحتفظ بحقها المطلق في منع هذه السفن من الدخول أو في تقييد مدة بقائها في مياهها الداخلية. وتقسم بعض الدول موانيها عادةً إلى عدة مناطق فتسمح للسفن الحربية الأجنبية بدخول بعضها. أمّا في زمن الحرب فالدول لا تسمح لأية سفينة حربية أجنبية محايدة بالوصول إلى مياهها الداخلية إلاّ بإذن خاص.

وفيما يتصل بالنظام القانوني لإقامة السفن الحربية في المياه الداخلية فإن الدولة الساحلية هي التي تحدِّد، بموجب سلطتها التقديرية، مدة الإقامة (١٥ يوماً في فرنسا، مثلاً). ولايحق لدولة ثالثة أن تحتج أو تتدخَّل في هذا الأمر (كاحتجاج الاتحاد السوفياتي في بداية العام ١٩٤٨ على رسوّ سفن حربية أميركية في موانىء إيطاليا).

وتخضع السفينة الحربية، عند رسوها في المياه الداخلية، لسلطة

الدولة الساحلية، ولكن هذا الخضوع ليس مطلقاً لأن السفينة تمثّل مرفقاً عاماً تابعاً لدولة أجنبية ومن حقه أن يعمل بحرية تامة. ولذلك تجد السفينة نفسها في وضع قانوني معقَّد: فهي، من جهة، ملزمة باحترام سيادة الدولة المحلية، أي بمراعاة قوانين الشرطة وأنظمة الملاحة والتعليمات الصحية فيها. وإذا سُمح لبحَّارتها بالنزول إلى اليابسة كان من المحظور عليهم الإتيان بأعمال السلطة. وبما أن الاختصاص الجزائي هو من أعظم ميزات السلطة العامة فإنه لا يجوز لقيادة السفينة الحربية تنفيذ عقوبة الإعدام بأحد رجالها عند وجودها في المياه الداخلية والسفينة، من جهة ثانية، لا تخضع لصلاحيات الدولة المحلية، فلا يحق لهذه الدولة، مثلاً، ممارسة أي عمل من أعمال الإكراه، كالتفتيش والتوقيف.

ولكن هل يجوز للسفينة أن تصبح ملجأً للفارّين؟ وهل يجوز للسلطات المحلية أن تلاحق المجرم الفار وتقبض عليه على متن السفينة؟

الحقيقة أنه يجب التمييز بين أمرين: إذا كان اللاجىء مجرماً عادياً وجب على ربّان السفينة تسليمه إلى السلطات المحلية دون اللجوء إلى أصول استرداد المجرمين. أمّا إذا كان مجرماً سياسياً فقواعد الإنسانية تقضي بحمايته ومنحه حق اللجوء. وليس هناك التزام أو عرف دولي بتسليمه في هذه الحالة. وفي حال قيام رجال السفينة بأعمال إجرامية على متن الباخرة فلا يحق للسلطات المحلية أن تتدخَّل لمعاقبتهم. وبذلك حكمت إحدى المحاكم الفرنسية، في العام ١٩٣٨، عندما حاول بعض الوطنيين الإسبان الاستيلاء على الغواصة الإسبانية الراسية في ميناء «برست» الفرنسي.

القسم الثاني: الوضع القانوني للسفن التجارية الأجنبية في المياه الداخلية

استقرّ العرف الدولي، منذ أوائل القرن العشرين، على السماح للسفن الأجنبية الخاصة (سفن تجارية وسفن صيد ويخوت للنزهة) بالتردُّد على موانىء الدولة. ومعنى ذلك أنه لا يجوز للدولة الساحلية أن تُغلق موانيها في وجه السفن التجارية إلاّ إذا كان هناك مبرِّر معيَّن (لاعتبارات صحّية أو للمحافظة على النظام العام، مثلاً).

وقد أصبح هذا المبدأ قاعدةً من قواعد القانون الوضعي، فأيّدت اتفاقية جنيف للعام ١٩٢٣، المتعلّقة بالنظام الدولي للمرافىء البحرية، وجوب فتح المياه الداخلية أمام السفن التجارية الأجنبية، وبيَّنت أن على الدولة التي تُقرِّر إغلاق ميناء من موانيها بصفة دائمة أن تطبِّق هذا القرار على السفن الأجنبية وعلى سفنها التي تقوم بالتجارة الخارجية. وفي العام ١٩٥٥، وعلى صعيد داخلي، قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية القرار الإداري الذي منع التجارة البحرية بين جزيرة موريس وجزيرتي مدغشقر ويونيون دون الاعتماد على نص قانوني ودون أن يكون هناك خطر داهم أو وضع استثنائي.

وممّا لا شك فيه أن السفن التجارية الموجودة في المياه الداخلية تخضع للسلطات المحلية، غير أن هذا الخضوع لا يُعتبر تاماً شاملاً في جميع الحقول، فهناك بعض القيود، وخصوصاً في الحقل الجزائي، التي تحدّ من صلاحيات الدولة الساحلية. ويمكننا تلخيص القواعد الخاصة بالوضع القانوني للسفن التجارية الأجنبية الموجودة في المياه الداخلية بما يلي:

١ ـ إن هذه السفن لا تتمتّع بامتياز الحصانة الدبلوماسية الذي تتمتّع به السفن الحربية.

٢ ـ إنها **تخضع لجميع القوانين المحلية** الخاصة بالملاحة والصحة والجمارك والشرطة، وذلك محافظةً على أمن الدولة المضيفة.

٣ ـ إنها **تخضع للقضاء المدني** للدولة الساحلية إذا كان النزاع يهمّ شخصاً من غير البحّارة. أمّا إذا قام النزاع بين البحّارة أنفسهم فليس للدولة المضيفة اختصاص في ذلك. وأجازت معاهدة بروكسيل للعام ١٩٥٢ لكلّ من يكون له دَيْنٌ بحري إلقاءَ الحجز التحفظي أو الاحتياطي على السفن ولو كانت على أهبة السفر.

٤ ـ **أمّا فيما يتعلّق بالقضاء الجنائي فالقاعدة العامة هي أن الاختصاص إقليمي، أي للدولة المضيفة**. إلاَّ أن التعامل الدولي جرى على أن تتنازل هذه الدولة، في بعض الحالات، عن بعض اختصاصاتها الجزائية لسلطات الدولة التي ترفع السفينة علمها. ولفرنسا، في هذا الحقل، مذهب قال به مجلس الدولة الفرنسي في العام ١٨٠٦ وسارت عليه معظم الدول. والمذهب يقضي بتوزيع الاختصاص بين دولة العَلَم ودولة الإقليم، فتختص الأولى بمحاكمة الجرائم التي تقع على متن السفينة بين البحّارة أنفسهم ما لم يترتّب على هذه الجرائم إخلالٌ بالأمن في الميناء، فتختص دولة الإقليم عندئذ بالنظر فيها. أمّا الجرائم التي يرتكبها أحد البحّارة ضد فرد من غير البحّارة فتكون من اختصاص دولة الإقليم. وكذلك الحال إذا حدث اضطراب على متن الباخرة واستغاث قبطان السفينة بالسلطات المحلية.

* * *

الفصل الثالث

البحر الإقليمي

البحر الإقليمي (ويُقال أيضاً: المياه الإقليمية) هو مساحة من البحر ملاصقة لشواطىء الدولة وممتدّة نحو البحر العام، أو هو مساحة بحرية تقع بين إقليم الدولة والبحر العام.

وأثير نقاش فقهي حول الطبيعة القانونية للبحر الإقليمي للتمكّن من تحديد طبيعة الحقوق التي تتمتَّع بها الدولة إزاء هذا البحر. ويمكننا تلخيص جميع النظريات حول هذه المسألة بتيَّارين:

التيَّار الأول يعتبر البحر الإقليمي جزءاً من البحر العام ويُقرّر أن الأسرة الدولية هي صاحبة السيادة على البحر، لأن البحر ملكية مشتركة، وأن الدولة الساحلية لا تملك على البحر الإقليمي إلاَّ بعض حقوق الارتفاق التي تكفل مصالحها كدولة ساحلية.

والتيَّار الثاني يقرّر أن البحر الإقليمي قسم من إقليم الدولة تغمره المياه وأنه لا يختلف من حيث جوهره القانوني عن أي قسم آخر من أقسام هذا الإقليم، وإن كانت مظاهر سلطات الدولة عليه تصطبغ بصبغة خاصة. وأنصار هذا التيّار فريقان: فريق يرى أن حق الدولة في بحرها الإقليمي هو حق ملكية، وينتج من ذلك أنه يجوز للدولة أن تفتحه وتغلقه متى تشاء، وأن تمنع السفن الأجنبية من الإقامة فيه، وأن تحتكر حق الصيد والملاحة فيه. وفريق يرى أن حق الدولة في

بحرها الإقليمي هو حق سيادة، أي أن سيادة الدولة على إقليمها تمتدّ إلى بحرها الإقليمي.

ونظريات الفقهاء وأحكام القانون الدولي الوضعي المعاصر تُجمع على تأييد المبدأ الذي يقرّره التيّار الثاني، **وتأخذ بنظرية السيادة على البحر الإقليمي**. وقرّرت اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨ «أن سيادة الدولة تمتدّ خارج إقليمها ومياهها الداخلية إلى منطقة من البحر ملاصقة لشواطئها تُعرف باسم البحر الإقليمي». وسيادة الدولة على بحرها الإقليمي تشمل السيادة على ما تحت هذا البحر وعلى الطبقات الجوية الممتدة فوق سطحه.

ونشير إلى أن اتفاقية جنيف المتعلّقة بالبحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة قد قنّنت القواعد العرفية المستقرّة الخاصة بالبحر الإقليمي. وجاءت اتفاقية قانون البحار تكرّس ذلك باستثناء ما يتعلّق بطريقة قياس هذا البحر ودراسة البحر الإقليمي تتطلّب منا معرفة:

ـ مسألة عرضه، أو اتساعه، أو مدى امتداده.

ـ ومسألة المنطقة المتاخمة أو الملاصقة.

ـ ومسألة الجرف أو الامتداد القارّي.

ـ ومسألة المنطقة الاقتصادية الحصرية (أو الاستئثارية أو الخالصة).

ـ والوضع القانوني للبحر الإقليمي.

ـ والوضع القانوني للخلجان والمضايق.

القسم الأول: امتداد البحر الإقليمي

لم تتبلور فكرة امتداد البحر الإقليمي[1] إلاّ في بداية القرن الثامن عشر. ففي العام ١٧٠٢، وضع العالم الهولندي «**بينكر شوك**»Bynker Shock مؤلفاً عن البحار استكمل به ما بدأه سلفه غروسيوس. وفيه وضع معياراً لقياس مسافة البحر الإقليمي، وهو المدى الذي تصل إليه قذيفة المدفع المنصوب على الشاطىء، واعتبر أن سلطان الدولة ينتهي حيث تنتهي قوة سلاحها. وجاء بعده، في العام ١٧٨٢، عالم آخر يُدعى «**غالياني**» Galiani حدَّد المدى الذي تبلغه قذيفة المدفع بثلاثة أميال بحرية (أي ٥,٥ كلم). غير أن التقدُّم الهائل الذي طرأ، منذ ذلك الحين، على صناعة المدافع جعل من الصعب اعتماد هذه القاعدة. ولهذا اعتُبر امتداد البحر الإقليمي من المسائل المعقَّدة التي أثارت خلافات حادّة بين الدول:

أ ـ فالخلاف بينها تناول حقّ كلّ دولةٍ ساحليةٍ في تحديد مسافة بحرها الإقليمي، فرأى بعضها أن هذا الحق ثابت للدولة الساحلية لأنه متفرِّع من سلطانها الداخلي. ورأى البعض الآخر أنه ليس بإمكان الدولة أن تنفرد بتقرير هذا التحديد لأنه من صميم القانون الدولي.

ب ـ والخلاف تناول أيضاً اتّساع البحر الإقليمي، فالبعض تمسَّك بالنظرية القديمة، أي بمسافة الثلاثة أميال، في حين أن

---

(١) D. Bardonnet, «La largeur de la mer territoriale», RGDIP, 1962, p. 123 - 212.

البعض الآخر حدّد هذه المسافة بأربعة أو ستة أو اثني عشر ميلاً. بل إن بعض الدول طالب بجعلها مئتي ميل. ونلاحظ اليوم اتجاهاً بارزاً لدى معظم الدول نحو زيادة امتداد البحر الإقليمي.

ج ـ والخلاف تناول كذلك الطريقة التي يجب أن تُعالج بها مسألة امتداد هذا البحر، ففريق استحسن وضع حلّ موحّد تتّفق عليه جميع الدول ويُطبّق على جميع البحار الإقليمية، وفريق آخر حبّذ وضع حلول متعدّدة تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة ساحلية. وفريق ثالث نادى بترك الحرية لكل دولة كي تحدّد، بشكلٍ معقول، مسافة بحرها الإقليمي.

وبسبب هذه الخلافات بقيت حدود البحر الإقليمي غير خاضعة لقاعدة دولية أو تنظيم عام. وعمد بعض الدول إلى وضع عدة مقاييس للبحر الإقليمي تختلف باختلاف الموضوع الذي تتعلّق به، ففرنسا مثلاً حدّدت بحرها الإقليمي بثلاثة أميال للصيد، و١٢ ميلاً للجمارك، و٦ أميال للأمن في زمن السلم، و٦ أميال للحياد.

وحاولت الأمم المتحدة أن تضع حداً لهذه الخلافات فكلّفت لجنة القانون الدولي دراسة الأمر. وفي العام ١٩٥٦، قدّمت اللجنة مشروع اتفاقية اعترفت فيها:

أ ـ بأن العرف الدولي ليس موحداً فيما يتعلّق بتحديد امتداد البحر الإقليمي.

ب ـ بأن القانون الدولي لا يسمح بامتداد هذا البحر إلى أكثر من ١٢ ميلاً.

ج ـ بأن دولاً كثيرة حدّدت امتداداً يزيد على الثلاثة أميال دون أن تعترف بذلك دول عديدة لا يمتدّ بحرها الإقليمي إلى أبعد من ذلك.

د ـ بأن امتداد هذا البحر يجب أن يُقرِّره مؤتمر دولي.

وعُقد هذا المؤتمر في جنيف في العام ١٩٥٨ دون أن يتوصَّل إلى حلٍّ للمشكلة. وعُقد مؤتمر آخر في العام ١٩٦٠، في جنيف أيضاً، فانقسمت معظم الدول إلى فريقين: فريق يطالب بستة أميال، وفريق يطالب باثني عشر ميلاً. والمصالح الاستراتيجية والاقتصادية للدول هي التي أملت عليها مواقفها، كما كان للخلاف العقائدي بين المعسكرين أثر في تحديد اتجاهات كثير من الدول. وحاولت الولايات المتحدة وكندا التوفيق بين التيَّارين فقدَّمتا اقتراحاً عُرف بـ «**اقتراح ٦ + ٦**»، لأنه يقضي بتحديد عرض البحر الإقليمي بستة أميال، ويمنح الدولة الساحلية منطقة متاخمة لهذا البحر تُعرف بمنطقة الصيد، ويبلغ عرضها ستة أميال. ولكن الاقتراح يحتفظ بحق الصيد، ولمدة عشر سنوات، للدول الأجنبية التي مارست الصيد في هذه المنطقة لمدة خمس سنوات قبل بداية العام ١٩٥٨. وعُرض الاقتراح على التصويت فسقط بسبب صوت واحد. وبذلك بقي مدى امتداد البحر الإقليمي مسألة خاصة بكل دولة تحدِّده تشريعاتها الوطنية بطريقة انفرادية.

غير أن الخلافات التي ظهرت (وتفاقمت أحياناً) دفعت بالمؤتمر الثالث للأمم المتحدة، الذي أثمر اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢، إلى تبديد كل تردُّد حول اعتناق قاعدة الاثني عشر ميلاً بحرياً لتحديد اتّساع عرض البحر الإقليمي. فقد قنَّنت تلك الاتفاقية هذه القاعدة بالنص، في المادة الثالثة، على أن «**لكل دولة الحق في أن تحدِّد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز ١٢ ميلاً بحرياً تبتدىء من خطوط الأساس المقرَّرة وفقاً لهذه الاتفاقية**».

ولكن كيف نُحدِّد خط الأساس الذي يبدأ منه هذا القياس؟

لقد أثارت هذه المسألة، قبل العام ١٩٥٨، خلافاً فقهياً تسنَّى لمحكمة العدل الدولية في العام ١٩٥١ أن تفصل فيه (النزاع بين بريطانيا والنروج حول تحديد مصائد كل منهما في بحره الإقليمي). واستندت اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨ إلى حكم المحكمة فبيَّنت كيفية قياس البحر الإقليمي وقنَّنت العرف السائد. وجاءت اتفاقية قانون البحار تكرِّس ذلك وتشير إلى جميع الاحتمالات المتعلِّقة بالظروف الطبيعية أو الإنشائية القائمة في الدول الساحلية والتي يمكن أن تؤثِّر في تحديد عرض البحر الإقليمي.

إن اتفاقية جنيف حدَّدت المعيار العام الذي يُستخدم لتحديد قياس هذا البحر فجعلته **يبدأ من آخر نقطة تنحسر عنها مياه الجَزْر**. ووضعت إلى جانب هذا المعيار العام معياراً احتياطياً يلائم الدول التي تتميَّز سواحلها بالتعاريج والنتوءات، فدعت إلى مدّ خطوط مستقيمة تصل بين هذه النتوءات واعتبار هذه الخطوط خط الأساس الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي. وينطبق هذا المعيار الاحتياطي أيضاً على الدول التي تملك قرب سواحلها جُزُراً وصخوراً بارزة.

وتنبَّهت الاتفاقية إلى مسألة أخرى مهمة فقرَّرت أنه يجب ألاَّ يؤدِّي اتّباع معيار الخط المستقيم (باعتباره خطاً أساسياً لقياس امتداد البحر الإقليمي) إلى عزل البحر الإقليمي لدولة أخرى عن البحر العالي.

ولم تخرج اتفاقية قانون البحار عن هذه القواعد التي رسمتها محكمة العدل الدولية واعتنقتها اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨.

القسم الثاني: المنطقة المتاخمة (أو الملاصقة)

المنطقة المتاخمة هي منطقة بحرية إضافية تمتد من نهاية البحر الإقليمي حتى مسافةٍ ما من البحر العام. وواقع الحياة العملية هو الذي فرض فكرة هذه المنطقة على العلاقات الدولية. وكان للمصالح المالية (الضريبيّة والجمركية) للدول الساحلية أثر كبير في ظهور هذه الفكرة. وازداد اهتمام الدول الساحلية بالمنطقة المتاخمة عندما أخذت هذه الدول تتدخّل للإشراف على عمليات الاستيراد والتصدير، ولفرض الرقابة الصحية على مداخل الإقليم لمنع تسرُّب الأمراض والأوبئة، ولحماية مجتمعاتها من تسرُّب الأجانب غير المرغوب فيهم إلى أقاليمها[1].

والمصدر التشريعي التاريخي للمنطقة المتاخمة هو تلك القوانين التي بدأت بريطانيا بإصدارها منذ نهاية القرن السابع عشر، والتي اصطلح على تسميتها بـ «**قوانين الذئاب البحرية**» لأنها كانت تفرض الرقابة والعقوبة على السفن التي كانت تتربَّص كالذئاب عند مسافةٍ من البحر خارجةٍ عن نطاق البحر الإقليمي لكي تُغافل سلطات الدولة الساحلية فتعمد إلى إفراغ أو شحن بضائع مهرّبة. وكانت هذه

(١) نذكر، على سبيل المثال، قرار الجزائر، الصادر بمرسوم جمهوري في ٦/ ١١/ ٢٠٠٤، بزيادة عرض بحرها الإقليم إلى ٢٤ ميلاً، منشئة بذلك منطقة متاخمة. وأكدت وزارة الخارجية أنها، بموجب هذا القرار، ستتمكن السلطات البحرية من إجراء المراقبة اللازمة داخل هذه المنطقة المتاخمة لمنع وقوع مخالفات لقوانينها الجمركية والمالية والصحية، ومنع الهجرة غير الشرعية في مياهها الإقليمية، ومراقبة الإتجار بالقطع الأثرية التي يتم العثور عليها في تلك المنطقة (الصحف في ١٥/ ١٢/ ٢٠٠٤).

القوانين تُحدّد المسافة البحرية التي كانت تخضع لرقابة السلطات الساحلية بثلاثة أميال أو أكثر.

وأعجب بعض الدول بهذه القوانين البريطانية فأصدر قوانين مشابهة لها. ولعلَّ أحسن مثلٍ على ذلك هو مثل الولايات المتحدة التي أصدرت في العام ١٩٢٠ قانوناً يُحرِّم استيراد وإنتاج وتعاطي المشروبات الروحية في جميع أرجاء البلاد، مما أدّى إلى تنشيط عمليات التهريب إلى هذه البلاد، وإلى تكوين منظمات قوية للإشراف على هذه العمليات. واكتشفت هذه المنظمات أن القوانين الأميركية لا تفرض الرقابة الجمركية، في مسافة الاثني عشر ميلاً الممتدّة من الشاطىء حتى البحر، إلاَّ على السفن التي تقصد أحد الموانىء الأميركية فقط، فاستغلّت هذه الثغرة وراحت تتزوّد بأوراقٍ تُثبت أنها متجهة شطر الموانىء غير الأميركية وتُغافل السلطات وتُفرغ حمولتها من المسكرات. واضطرَّت الولايات المتحدة، لسدّ هذه الثغرة، إلى استصدار قانون آخر في العام ١٩٢٢ عُرف بـ **«قانون التعرفة»**، فرضت بواسطته رقابة جمركية على جميع السفن التي توجد على مسافة تتراوح بين ٣ و١٢ ميلاً من شواطئها. واحتجَّت دول كثيرة، على رأسها بريطانيا، ولاقت واشنطن صعوبات جمّة في علاقاتها الخارجية. ولتذليل هذه الصعوبات عمدت إلى عقد سلسلة من المعاهدات مع دول اعترفت بموجبها بوجود منطقة ملاصقة يحق لواشنطن فيها أن تمارس حقّ الزيارة والملاحقة والحجز على السفن التي تزاول عمليات التهريب. وأطلق على هذه المعاهدات اسم **«معاهدات المسكرات»**. وكانت أولاها مع بريطانيا في العام ١٩٢٤. وزال مفعول هذه المعاهدات في العام ١٩٣٣، عندما ألغى الرئيس روزفلت قانون منع المسكرات في الولايات المتحدة.

وهكذا نرى أن فكرة المنطقة المتاخمة قد ثبتت في العرف الدولي في القرن العشرين، ووافق عليها المؤتمر الأول لقانون البحار المنعقد في مدينة لاهاي في العام ١٩٣٠. وفي مؤتمر جنيف الخاص بالبحار، والمنعقد في العام ١٩٥٨، خُصِّص قسمٌ من اتفاقية البحر الإقليمي لأحكام المنطقة المتاخمة. وبذلك يكون القانون الدولي الوضعي قد كرَّس فكرة هذه المنطقة وجعل منها نظاماً من أنظمة القانون الدولي. وإذا كان أساس هذه المنطقة، في الماضي، هو العرف المتواتر بين الدول، فقد أصبح اليوم، وبالنسبة إلى الدول الأطراف في اتفاقية جنيف، ثم في اتفاقية قانون البحار، أساساً اتفاقياً.

وفيما يتعلَّق **بالطبيعة القانونية للمنطقة المتاخمة** فالإجماع منعقد على أنها جزء من البحر العام. وتتضمَّن هذه الفكرة النتائج التالية:

أ ـ إن المنطقة الملاصقة لا تخضع لسيادة الدولة الساحلية.

ب ـ إن الملاحة فيها حرّة ومكفولة، ولا يجوز للدولة الساحلية منعها أو عرقلتها.

ج ـ إن الصلاحيات التي تمارسها الدولة الساحلية فيها هي صلاحيات محدودة تقوم على فكرة المحافظة على أمنها ومصالحها الحيوية.

فاتفاقية جنيف هي التي وضعت أحكام النظام القانوني للمنطقة المتاخمة. ولم تُضفْ اتفاقية قانون البحار إليها شيئاً جديداً. فللدول، في الاتفاقيتين، الحق في ممارسة سلطة الرقابة والعقاب على كل ما من شأنه انتهاك تشريعاتها الوطنية في المجالات الضريبيّة والجمركية والصحيّة وقواعد الهجرة.

وهذه الصلاحيات تطرح سؤالاً: **هل يجوز للدولة الساحلية**

ممارسة صلاحيات تشريعية في المنطقة المتاخمة، بالإضافة إلى الصلاحيات الرقابية والعقابية؟

لقد تضمَّنت اتفاقية قانون البحار، في المادة /٣٠٣/ ، نصاً يُحدِّد الأشياء الأثرية والتاريخية التي يُعثر عليها في البحر ويُقرِّر أنه «بغية مراقبة الإتجار بهذه الأشياء، يجوز للدولة الساحلية، في تطبيقها المادة /٣٣/ ، أن تفترض أن من شأن انتشال هذه الأشياء من قاع البحر في المنطقة المشار إليها (أي المنطقة المتاخمة)، دون موافقتها، أن تُسفر عن انتهاك قوانينها وأنظمتها داخل إقليمها أو في بحرها الإقليمي».

وهذا النص يوحي بأن للدولة الساحلية حقّ مدّ صلاحياتها التشريعية إلى المنطقة المتاخمة. ولكن هذا الأمر يشكِّل استثناءً من القاعدة لا يُقاس عليه، باعتبار أن المنطقة المتاخمة جزءٌ من البحر العام. ولهذا فإن النص يبقى مقتصراً على مسألة العثور على الأشياء الأثرية والتاريخية، ولا يُحتمل التوسُّع في التفسير.

وأخيراً، **ما هو مقياس المنطقة المتاخمة؟**

لقد كان للدول في الماضي طرق مختلفة لتحديد هذه المسافة البحرية. بل كان للدولة الواحدة أحياناً مقاييس متفاوتة. وفي القرن العشرين بدأ العرف بالتضييق من اتساع هذه المسافة إلى أن صدرت اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي وتضمَّنت نصاً بشأن امتداد المنطقة المتاخمة. فقد أكَّد هذا النص أنه **لا يجوز، قانوناً، أن يتجاوز البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة معاً مسافة ١٢ ميلاً تُقاس من الخط الأساسي الذي ينطلق منه قياس البحر الإقليمي**. فإذا حدّدت الدولة الساحلية عرض بحرها الإقليمي باثني عشر ميلاً كان معنى ذلك أنه لا

توجد بالنسبة إليها منطقة متاخمة. وهذا يتضمَّن، إن عمدت الدولة إلى تحديد اتّساع بحرها الإقليمي باثني عشر ميلاً، احتمال عدم وجود منطقة متاخمة أصلاً.

غير أن اتفاقية قانون البحار أتت، في هذا المجال، بشيء جديد عندما نصَّت في المادة /٣٣/ على أنه «لا يجوز أن تمتدّ المنطقة المتاخمة إلى أبعد من ٢٤ ميلاً من خطوط الأساس التي يبدأ منها قياس عرض البحر الإقليمي». وهذا يعني **أن المنطقة المتاخمة لا يقلّ اتّساعها عن ١٢ ميلاً**.

القسم الثالث: الجرف القارّي

يُقصد بالجرف القارّي (ويُقال أيضاً: الامتداد القارّي، والإفريز القارّي) الطبقات الأرضية المغمورة بالمياه الممتدّة من البحر الإقليمي حتى قاع البحر العام. ويرجع اهتمام الدول بالجرف القارّي إلى رغبتها في استغلال الثروات الطبيعية (كالنفط والمعادن الأخرى) الموجودة في قاع البحر القريب من بحرها الإقليمي[١]. وبما أن التقدُّم العلمي قد مكَّن الإنسان من الانتفاع بما في قاع البحار من خيرات، فقد تضاعف اهتمام الدول بالجرف القارّي. ففي العام ١٩٤٥، صدر عن الرئيس الأميركي ترومان تصريح أعلن فيه أن موارد الثروة في قاع البحر العام وما تحته، الموجودة في الجزء الملاصق لسواحل الولايات المتحدة، تخضع لدائرة اختصاصها وسيطرتها باعتبار أن هذا القاع يُعدُّ امتداداً لسواحلها، ومن ثَمَّ يُعدّ جزءاً منها.

(١) V. M. Rangel, «Le plateau continental dans la convention de 1982 sur le droit de la mer», RCADI, 1985, V, p. 269 - 428.

وحذت دول كثيرة، ولا سيما بعد اكتشاف حقول النفط تحت قاع البحر، حذو واشنطن، فأصدرت تصريحات مماثلة. وعندما عثرت الشركات الأجنبية في منطقة الخليج العربي على أجود أنواع الزيت في قاع البحر حثّت كلاً من حكومات السعودية والبحرين وقطر والكويت وأبو ظبي وإيران على إصدار تصريحات دولية تعلن فيها تبعيّة قاع البحر لها.

ومع ذلك فقد بقيت مسألة الطبيعة القانونية للجرف القارّي ومسألة اتّساعه دون إيضاح. وكان لاتفاقية جنيف فضل التعريف والتحديد، فالجرف القارّي هو ـ كما عرّفته الاتفاقية ـ **قاع البحر وما تحته من طبقات في المناطق البحرية المجاورة للشاطىء والكائنة خارج نطاق البحر الإقليمي إلى عمق مئتي متر من سطح الماء، أو إلى ما يجاوز هذا العمق حتى الخط الذي يمكن في حدوده استغلال الموارد الطبيعية الموجودة في القاع**. ويُحدّد الجرف القارّي للجزر بالطريقة ذاتها.

ونستنتج من ذلك التعريف:

أ ـ أنه ليس هناك جرف قارّي إلاّ خارج البحر الإقليمي.

ب ـ أن منطقة الجرف القارّي يجب أن تكون متصلة بشواطىء الدولة، لأن الجرف القارّي هو الجزء الأرضي من إقليم الدولة الساحلية الذي يمتدّ نحو البحر، ولكن المياه تغمره بسبب انخفاضه عن مستواها.

ج ـ أن مقدار انخفاض الجرف القارّي عن سطح البحر يجب أن لا يزيد عن مئتي متر.

د ـ أن منطقة الجرف القارّي تتحدّد بمدى العمق الذي يتيح

الاستغلال إذا زاد مقدار الانخفاض عن مئتي متر.

وحدَّدت اتفاقية جنيف كذلك **النظام القانوني للجرف القارّي** فقرَّرت أن الدولة الساحلية تُمارس على هذا الجرف حقوق السيادة، وأن هذه الحقوق تقتصر على التنقيب عن الموارد الطبيعية واستغلالها. وأرادت الاتفاقية أن تقطع كلّ شكٍ في تبعيّة الجرف القارّي للدولة الساحلية من حيث الإعلان عن هذه التبعية أو اشتراط وضع اليد، فقرَّرت أن حق الدولة الساحلية على الجرف القارّي لا يتوقّف على وضع يدها عليه، فعلياً أو قانونياً، ولا يتوقف أيضاً على أي إعلان صريح.

ومن الأمور المتفق عليها أن الوضع القانوني لهذا الامتداد البحري لا يؤثر في الوضع القانوني للمياه التي تغمره من حيث كونها من البحر العام، ولا في الوضع القانوني للفضاء الجوي الذي يعلو تلك المياه.

ويجب ألاَّ يؤدِّي استغلال الجرف القارّي إلى عرقلة الملاحة أو الصيد أو المحافظة على الموارد الحيّة للبحر. وللدولة الساحلية الحق في إقامة المنشآت اللازمة لاستغلال هذا الامتداد والحق في صيانتها. ولها الحق في أن تقيم حولها، ولمسافة ٥٠٠ متر، مناطق أمن تتخذ فيها التدابير الكفيلة بحمايتها. ولكن الدولة الساحلية تلتزم، عند إقامة المنشآت المذكورة بوضع علامات وإشارات ضوئية والإخطار عن أماكن وجودها حفاظاً على سلامة الملاحة، كما تلتزم بإزالة المنشآت عند التوقف عن استعمالها.

والجديد الذي أتحفتنا به اتفاقية قانون البحار في هذا المجال يتمثَّل في إرساء نظام وضع جديد: المنطقة الاقتصادية الحصريّة.

القسم الرابع: المنطقة الاقتصادية الحصريّة

يُعتبر نظام المنطقة الاقتصادية الحصرية (ويُقال أيضاً: الخالصة أو الاستئثارية) التي تمتدّ إلى مسافة مئتي ميل، ابتداءً من خط الأساس الذي ينطلق منه البحر الإقليمي، إبتكاراً أتت به اتفاقية العام ١٩٨٢ (١).

وأدّى هذا الابتكار إلى التقليل من أهميّة الجرف القارّي، لأن من شأن المنطقة الاقتصادية استيعاب نظام هذا الجرف بسبب منحها الدول الساحلية حقوقاً شبيهة بالحقوق التي تتمتّع بها في الجرف القارّي، ولكن على مساحة /٢٠٠/ ميل. ولعلّ الفضل في الإبقاء على نظام الجرف في اتفاقية العام ١٩٨٢، بعد إدخال نظام المنطقة الاقتصادية، يعود إلى الدول (وهي قلّة) التي كان قاع جرفها القارّي يمتدّ إلى أكثر من ٢٠٠ ميل.

ونصّت الاتفاقية المذكورة، في المادة /٨٢/، على «أن تُقدِّم الدول الساحلية مدفوعات مالية ومساهمات عينيّة لقاء استغلال الموارد غير الحيّة (غير البيولوجيّة) للجرف القارّي وراء ٢٠٠ ميل من خطوط الأساس لعرض البحر الإقليمي».

ويبدو أن هذا النص أراد التوفيق بين أمرين: الأول هو اعتبار قاع الجرف فيما وراء /٢٠٠/ ميل جزءاً من قاع البحر العام الذي وصفته الاتفاقية بـ«**التراث المشترك للإنسانية**»، واعتبار كل موارده حقاً

---

(١) F.O. Vicuna, «La zone économique exclusive», RCADI, 1986, IV, p. 9 - 170.

للبشرية جمعاء. والثاني هو إرضاء الدول الساحلية التي يمتد جرفها القارِّي إلى ما وراء /٢٠٠/ ميل، وحثّها على قبول الاتفاقية. وحدّدت المادة المذكورة النسب التي تلتزم بها الدول الساحلية لقاء السماح لها باستغلال الموارد التي ينطوي عليها جرفها القارِّي فيما وراء /٢٠٠/ ميل.

وجميع الباحثين يُجمعون على أن استحداث المنطقة الاقتصادية هو من مستجدّات قانون البحار، لأنه أصبح بإمكان الدول الساحلية التمتع بصلاحيات استئثارية في اكتشاف واستخراج واستغلال الموارد الموجودة في مساحات بحرية واسعة مجاورة لسواحلها.

وقد كرّست الاتفاقية فصلها الخامس (المواد ٥٥ _ ٧٥) للحديث عن هذه المنطقة التي عرّفتها، في المادة /٥٥/، بأنها المنطقة الواقعة وراء البحر الإقليمي والملاصقة له، والخاضعة لنظام قانوني خاص يحدّد حقوق الدول الساحلية والتزاماتها وولايتها وحقوق الدول الأخرى.

وقرَّرت المادة /٥٧/ أن عرض المنطقة الاقتصادية لا يمتد إلى أكثر من /٢٠٠/ ميل من خطوط الأساس للبحر الإقليمي. وهذا يعني أن عرضها لا يتجاوز ١٨٨ ميلاً (بعد اقتطاع ١٢ ميلاً تُمثّل الحد الأقصى للبحر الإقليمي).

ووضعت المادة /٥٦/ بياناً بحقوق الدول والتزاماتها في المنطقة الاقتصادية. وهي تتلخّص بحق استكشاف واستغلال الموارد الطبيعية الموجودة في المياه التي تعلو قاع البحر، وفي قاع البحر، وفي باطن القاع، وبحق القيام بأنشطة أخرى، مثل إنتاج الطاقة من المياه والرياح، وبحق إقامة الجزر الاصطناعية والمنشآت البحرية، وبحق

القيام بأبحاث علمية بحرية، وبحق حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها.

القسم الخامس: الوضع القانوني للبحر الإقليمي

بإمكاننا تحديد هذا الوضع بالفكرة البسيطة التالية: إن البحر الإقليمي يخضع لسيادة الدولة الساحلية، إلاّ أن مباشرة تلك الدولة لاختصاصها في البحر الإقليمي يخضع لبعض القيود، وأهمها حق **المرور البريء**.

وسيادة الدولة الساحلية على بحرها الإقليمي تتجلّى في ميادين عدة:

١ ـ ففي **ميدان الصيد البحري** يحق للدولة أن تحتفظ لرعاياها فقط بالصيد في هذا البحر، كما يحق لها، بموجب قوانين داخلية، أن تُنظّم هذا الصيد وتفرض عقوبات على السفن الأجنبية المخالفة.

٢ ـ وفي **الميدان الجمركي** يحق للدولة أن تتخذ التدابير الكفيلة بمنع تهريب الأموال والبضائع من المناطق الجمركية، وأن تفتش السفن الموجودة في هذه المناطق، وتحتجزها في حال المخالفة، وتتعقّبها حتى البحر العام في حال المطاردة الحارّة. ومن حق الدولة كذلك مصادرة الأموال الممنوعة وإنزال العقوبات بالمهرِّبين.

٣ ـ وفي **الميدان الصحّي** تحتفظ الدولة لنفسها باتخاذ الوسائل اللازمة لحماية إقليمها ورعاياها من الأمراض والأوبئة، فتضرب الحجْر الصحي على بعض موانيها، أو تمنع بعض السفن من دخولها، أو تُحظّر على بعض الأشخاص النزول إلى اليابسة.

٤ ـ وفي **الميدان الإداري** تحتفظ الدولة بحق تنظيم شؤون الملاحة في بحرها الإقليمي فتحدّد مواقف السفن وعددها وتمنعها من دخول بعض موانيها لأجلٍ معيَّن أو غير معيَّن.

وجميع هذه الاختصاصات التي تتمتع بها الدولة الساحلية تخضع لبعض القيود التي رتّبتها الاعتبارات الطبيعية والسياسية وقرّرها العرف المتواتر بين الدول. وأهم قيد في هذا الشأن هو حق المرور البريء في البحر الإقليمي. ومفاده أن للسفن الأجنبية الحق في عبور البحر الإقليمي بقصد اختراق هذا البحر دون الوصول إلى المياه الداخلية أو بقصد الوصول إليها، أو بقصد الخروج منها إلى البحر العام.

ويكون المرور بريئاً إذا توافرت فيه عناصر ثلاثة: عدم الإضرار بالسلم، وعدم الإضرار بحسن النظام، وعدم الإضرار بأمن الدولة الساحلية. والمرور يجب أن يتم وفقاً للأوضاع والقيود المقرّرة في القانون الدولي ووفقاً للقوانين التي تضعها الدولة الساحلية بقصد تنظيم الصيد في بحرها الإقليمي. **والمرور البريء ليس رخصةً تُمنح للسفن الأجنبية بل هو حق ثابت لها. وكان هذا الحق عرفياً في الماضي فتحوّل، بعد توقيع اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨، إلى حق اتفاقي.**

ويشمل هذا الحق، بالإضافة إلى المرور، وقوف السفن الأجنبية أو رسوّها، إذا كان ذلك متصلاً بالملاحة العادية، أو صار ضرورةً لازمةً بسبب ظروفٍ قاهرةٍ أو محنةٍ تعرّضت لها السفن.

وعلى الدولة الساحلية أن لا تعوق المرور البريء في بحرها الإقليمي وأن تعلن عن الأخطار الملاحية التي تصل إلى علمها. وقد حدّدت اتفاقية جنيف ثم اتفاقية قانون البحار حقوق الدول الساحلية المتعلقة باستعمال حق المرور البريء فنصّت على أنه يحق لهذه

الدول أن تتخذ في بحرها الإقليمي الإجراءات اللازمة لمنع المرور غير البريء، وأن تتخذ، بالنسبة إلى السفن التي تعبر بحرها الإقليمي لدخول مياهها الداخلية، الإجراءات اللازمة لمنع الإخلال بالشروط التي يخضع لها دخول هذه السفن، وأن توقف موقتاً، في مساحات محدودة من بحرها الإقليمي، ممارسة حق المرور البريء، إن كان ذلك ضرورياً لمنع الإضرار بسلامتها، وبشرط أن تُعلن عنه من قبل. ولا يجوز استعمال حق الوقوف في المضايق التي تُستعمل للملاحة الدولية متى كان المضيق يصل بين قسمين من البحار العامة أو بين جزء من البحار العامة والبحر الإقليمي لدولة أخرى.

وتتمتّع السفن الخاصة والعامة بحق المرور البريء، إلاّ أن البعض عارض منح هذا الحق للسفن الحربية، فجاءت الاتفاقية تعترف بهذا الحق لجميع السفن وتشترط على الغواصات، عند مرورها بالبحر الإقليمي، أن تطفو على سطح الماء وترفع أعلامها. ولعلّ التجديد الذي استحدثته اتفاقية قانون البحار، هنا، هو الأمر المتعلّق بتنظيم المرور في البحر الإقليمي للسفن التي ينطوي مرورها على احتمالات الخطر، مثل السفن التي تسير بالطاقة النووية، أو تحمل مواد نووية.

ويبقى سؤال يتعلّق **بالاختصاص الجنائي والمدني للدولة الساحلية تجاه السفن الأجنبية التي تمر في بحرها الإقليمي**. إن السفن العامة (سفن حربية، أو سفن بريد ومستشفيات) لا تخضع، كما نعلم، للاختصاص الإقليمي، وفي حال مخالفتها للقواعد الخاصة بالمرور البريء يجوز للدولة الساحلية تكليفها مغادرةَ الإقليم. أمّا بالنسبة إلى السفن الخاصة (التجارية مثلاً) فتجب التفرقة بين الاختصاص المدني والجنائي.

إن **الاختصاص المدني** للدولة الساحلة ضئيل جداً، فلا يجوز لها أن تحجز أو تحوّل مجرى سفينة أجنبية تمر في بحرها الإقليمي بقصد ممارسة اختصاصها المدني تجاه شخص موجود على ظهر السفينة، كما لا يجوز لها أن تباشر إجراءات التنفيذ ضدها إلاَّ فيما يتعلَّق بالالتزامات التي ارتبطت بها السفينة أو بالمسؤوليات التي تحمّلتها أثناء مرورها بالبحر الإقليمي أو بسبب مرورها فيه.

وفيما يتصل **بالاختصاص الجنائي** فقد استقرَّ العرف على أنه لا يجوز للدولة الساحلية أن تتخذ أية إجراءات على ظهر السفينة المارّة في بحرها الإقليمي بقصد إلقاء القبض على شخص ما أو التحقيق بأية جريمة ارتُكبت أثناء المرور إلاَّ إذا امتدَّت آثار الجريمة إلى الدولة الساحلية، أو كانت الجريمة من النوع الذي يُخلّ بنظام المرور وأمنه في البحر الإقليمي، أو إذا طلب القبطان أو قنصل الدولة التي ترفع السفينة علمها مساعدة الدولة الساحلية، أو كان ذلك ضرورياً لمكافحة المخدرات. ولكنه يحق للدولة الساحلية أن تتخذ الإجراءات القانونية إذا كانت السفينة قادمة من مياهها الداخلية وتمَّ ارتكاب الجريمة في تلك المياه. وفي أواخر القرن التاسع عشر، وبمناسبة قضية السفينة «**فرنكونيا**»، أُثير نقاش حول مدى الاختصاص القضائي الجنائي الذي تتمتّع به الدولة الساحلية تجاه السفن الأجنبية المارّة مروراً بريئاً في بحرها الإقليمي. ففي العام ١٨٧٦، اصطدمت في البحر الإقليمي البريطاني، بالقرب من ميناء دوفر، سفينة ألمانية تدعى فرنكونيا بسفينة بريطانية وقُتل أحد الرعايا البريطانيين. وثبتت المسؤولية على قبطان السفينة الألمانية فقُدِّم إلى المحاكمة أمام القضاء البريطاني الذي قضى، بأغلبية صوت واحد، بعدم اختصاصه. وعلى أثر صدور الحكم أصدرت حكومة لندن في العام ١٨٧٨ قانون

«الاختصاص القضائي في البحر الإقليمي» الذي أثبتت به الاختصاص المطلق للمحاكم البريطانية للنظر في الجرائم التي تقع في بحرها الإقليمي.

القسم السادس: الوضع القانوني للخلجان والمضايق

إن مسألة الخلجان والمضايق تهم القانون الدولي من ناحيتين: من ناحية تحديد المساحات البحرية التي تُكوِّن المياه الداخلية، ثم من ناحية تحديد خط الأساس الذي يبدأ منه قياس البحر الإقليمي. غير أن للخلجان والمضايق أوضاعاً جغرافية وقانونية مختلفة.

أولاً ـ الخلجان (وخليج العقبة مثالاً):

الخليج هو مساحة من البحر تتغلغل في إقليم دولة ساحلية نتيجةً للتعرّجات الطبيعية للساحل. ويُعتبر خليجاً، في مفهوم اتفاقية جنيف، «ذلك الانحراف الحاد الذي يكون عمقه وفُتحة فمه في نسبةٍ تجعله يحتوي مياهاً محبوسةً بالأرض، وبحيث يعتبر أكثر من انحناء عادي للشاطىء. ولا يعدّ الانحراف خليجاً ما لم تكن مساحته مساويةً أو تزيد على نصف دائرةٍ يكون قطرها الخط المرسوم بين فتحتي هذا الانحراف». ولم تُضف اتفاقية العام ١٩٨٢ شيئاً إلى هذا التعريف.

والخلجان قسمان: وطنية ودولية. **والخليج الوطني** هو الذي يقع كله في إقليم دولة واحدة ولا يزيد اتساع الفتحة التي توصله بالبحر على اتساع معيَّن. والخليج الوطني يُعدّ جزءاً من المياه الداخلية للدولة الساحلية. أمّا **الخلجان الدولية** فتشمل الخلجان التي تقع في

إقليم دولة واحدة ويزيد اتساع فتحتها على / ٢٤/ ميلاً، وكذلك الخلجان التي تقع في إقليم أكثر من دولة.

ولم تتعرّض اتفاقية جنيف إلاَّ لوضع الخلجان الواقعة في إقليم دولة واحدة. وجرى العرف الدولي على الاعتراف بسيادة الدولة على بعض الخلجان الدولية التي يزيد مقياس فتحتها على / ٢٤/ ميلاً، وهي الخلجان المعروفة **بالخلجان التاريخية** أو الحيوية. ومع أن اتفاقية جنيف قد أخذت بهذه الفكرة إلاَّ أنها لم تورد تعريفاً لهذا النوع من الخلجان. وأشهر الخلجان التاريخية: خليج تونس وخليج قابس في الجمهورية التونسية، وخليج هدسون Hudson في كندا، وخليج غرانفيل Granville في فرنسا.

ونشير إلى أن العرف الدولي يدلّ على إمكان خضوع الخلجان التي تقع في أقاليم عدّة دول للسيادة المشتركة لهذه الدول. ومن الأمثلة على ذلك خليج «فونسيكا» Fonseca، فقد قضت محكمة العدل لدول أميركا الوسطى، في العام ١٩١٧، بأن هذا الخليج يخضع للسيادة المشتركة لكلٍّ من دول السلفادور ونيكاراغوا وهندوراس.

وكان الخلاف قائماً بين الفقهاء، قبل العام ١٩٥٨، حول مسألة التكييف القانوني الذي يصْدُق على المياه الحبيسة في الخلجان (مياه داخلية، أو بحر إقليمي، أو بحر عام)، فحسمته اتفاقية جنيف عندما قرّرت أن هذه المياه الحبيسة تعتبر مياهاً داخلية إذا كانت المسافة بين علامتي الجزء المنحسر في نقطتي المدخل الطبيعي للخليج لا تزيد على / ٢٤/ ميلاً. ففي هذه الحالة يُرسم خط يغلق ما بين علامتي الجزء المنحسر وتعتبر المياه الموجودة داخل هذا الخط مياهاً

داخلية. وإذا زادت المسافة بين العلامتين المذكورتين على ٢٤ ميلاً فإنه يُمدّ خط طوله /٢٤/ ميلاً داخل الخليج ليربط بين موضعين من شواطئه، وذلك لاعتبار المياه في داخله مياهاً داخلية. وفي الحالتين فإن البحر الإقليمي للدولة الساحلية يبدأ من ذلك الخط الذي تنتهي عنده المياه الداخلية للدولة.

* * *

والحديث عن الخلجان يدعونا إلى قول كلمة في **المركز القانوني لخليج العقبة** الذي يقع في قلب الوطن العربي وتحيط به ثلاث دول عربية (مصر والسعودية والأردن) وقسم من فلسطين المحتلة[1].

ويبلغ طول الخليج نحواً من /١٠٠/ ميل، ويتراوح عرضه بين ٣ و١٤ ميلاً. ويبلغ اتساع مدخله بين الإقليمين المصري والسعودي حوالى ٩ أميال، ولكن بعض الجزر والصخور القائمة عند المدخل تجعل المساحة البحرية الصالحة للملاحة أقل من ذلك بكثير.

وتتحكَّم بمدخله جزيرتا **تيران وصنافير**. وتقع الثانية على بُعد ميلين إلى الشرق من تيران، غير أن أهمية تيران تفوق بكثير أهمية صنافير. فتيران، من جهة، أكبر حجماً من صنافير، فطولها يبلغ سبعة أميال وعرضها خمسة. وهي، من جهة ثانية، أقرب إلى مدخل الخليج وإلى المكان الصالح للملاحة من صنافير. وتيران تقسم المياه في مدخل الخليج إلى قسمين:

---

(١) راجع حول هذا الموضوع:

ـ صلاح الدباغ: **السيادة العربية على خليج العقبة ومضيق تيران**. مؤسسة الدراسات الفلسطينية. بيروت ١٩٦٧.

ـ عيسى نخلة: **خليج العقبة ومضايق تيران وصنافير وحكمها في القانون الدولي**. منشورات الهيئة العربية العليا لفلسطين. بيروت ١٩٦٨.

١ ـ القسم الغربي، وهو الذي يقع بين تيران وشبه جزيرة سيناء. ويُعتبر هذا القسم المدخل الرئيسي للخليج. ويقل عرضه عن أربعة أميال. وفيه ممرّان صالحان للملاحة تفصل بينهما الصخور. والممر الرئيسي الذي تستخدمه السفن هو الممر الأقرب إلى سيناء حيث لا تتجاوز المسافة بينه وبين سيناء الميل الواحد. ويشرف على هذا الممرّ من الجنوب موقع شرم الشيخ.

٢ ـ والقسم الشرقي، وهو المواجه لشبه الجزيرة العربية. وهذا المدخل غير صالح بوجه عام للملاحة.

ويبلغ طول الساحل الفلسطيني على خليج العقبة نحواً من ٦,٥ أميال. ويبلغ طول الساحل الأردني حالياً (أي بعد توقيع اتفاقية الحدود بين السعودية والأردن في العام ١٩٦٥) نحواً من ١٦ ميلاً (بعد أن كان قبل هذا التاريخ أربعة أميال تقريباً).

وفي ١٠ آذار (مارس) ١٩٤٩، وبينما كان الوفد الأردني يتفاوض مع الإسرائيليين في جزيرة رودس من أجل توقيع اتفاقية الهدنة، تقدَّمت القوات الإسرائيلية واحتلَّت ميناء أم الرشراش (الذي أسمته إيلات) وما جاورها من الساحل الفلسطيني في شمال الخليج. وكان الجيش الأردني آنذاك يرابط فيها. وقد انسحب منها قبل وصول الإسرائيليين إليها، بناء على أمر من غلوب باشا، قائد الجيش الأردني في تلك الفترة.

وسارعت السلطات المصرية عند ذلك، وبعد تنازل السعودية، في ٢٨/ ١٢/ ١٩٥٠، عن حقوقها في جزيرتيْ تيران وصنافير لمصر، إلى دخول الجزيرتين واتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة السفن المارّة بمضيق

تيران، ومنع السفن الإسرائيلية من المرور، ومصادرة البضائع الحربية التي تحملها سفن محايدة إلى إسرائيل.

وفي بداية العام ١٩٥٠ أخطرت وزارة الخارجية المصرية كلاً من الحكومتين البريطانية والأميركية بهذا الموضوع. وفي تموز (يوليو) ١٩٥١، حاولت الباخرة البريطانية (أمباير روتش) عبور مضيق تيران دون الرضوخ للتعليمات الخاصة بالمرور، فأوقفتها السلطات المصرية وساقتها إلى شرم الشيخ وحقّقت في أوراقها. وبعد احتجاج السفارة البريطانية وتبادل المذكرات بين الحكومتين رضيت الحكومة البريطانية «بأن تتقيّد جميع السفن البريطانية بالإجراءات المتّبعة عندما تمرّ في المياه الإقليمية المصرية». وفي العام ١٩٥٣، أطلقت بطاريات السواحل المصرية نيرانها على السفينة الأميركية (ألبيون). وفي العام ١٩٥٤، قامت بعمل مشابه ضد السفينة الإيطالية (ماريا أنطونيو).

وفي العام ١٩٥٤، حاولت إسرائيل الحصول من مجلس الأمن على قرار يعترف بحقها في المرور في قناة السويس وخليج العقبة، فلم تُوفّق. وفي العام ١٩٥٥، صدر نظام عن مصلحة الموانيء والمنائر في مصر فرض على جميع السفن التي تنوي المرور بمضيق تيران إخطار السلطات المصرية بمرورها قبل /٧٢/ ساعة وتقديم اللوائح والبيانات الخاصة بها.

وبقيت مصر تمارس سيادتها على المضيق حتى وقوع العدوان الثلاثي على مصر، في العام ١٩٥٦، واحتلال إسرائيل لسيناء وجزيرتيْ تيران وصنافير. وبعد العدوان رفضت إسرائيل الانسحاب من سيناء تنفيذاً لقرارات الأمم المتحدة قبل أن تحصل على وعد بأن

تقوم قوات الطوارىء الدولية بضمان حرية الملاحة في خليج العقبة. ورفض الأمين العام للأمم المتحدة استخدام القوات الدولية لفرض حل سياسي. وتدخلت الولايات المتحدة والدول السائرة في ركابها، فأصدرت تصريحات تُفيد بأنها متمسّكة بحرية الملاحة في الخليج. وارتاحت إسرائيل إلى ذلك فسحبت قواتها في ٨ آذار (مارس) ١٩٥٧. ولكن الحكومة المصرية أعلنت في الأمم المتحدة، في الشهر ذاته، أن تصريحات إسرائيل والدول الأخرى لا يمكن أن تمس حقوق مصر وأن انسحاب إسرائيل قد تمَّ دون قيد أو شرط.

وبعد انسحاب القوات الإسرائيلية من سيناء تمركزت القوات الدولية في شرم الشيخ، فكان وجودها سبباً في تمكّن السفن الإسرائيلية أو السفن المتوجهة إلى إسرائيل، طيلة عشر سنوات، من عبور مضيق تيران بحرِّية تامة.

وفي ١٦ أيار (مايو) ١٩٦٧، طلبت حكومة القاهرة سحب هذه القوات، ثم ما لبثت أن احتلّت، في ٢١ منه، منطقة شرم الشيخ، وأعلنت إغلاق المضيق في وجه الملاحة الإسرائيلية وعودة الأمور إلى ما كانت عليه قبل عدوان العام ١٩٥٦. وفي الخامس من حزيران (يونيو) ١٩٦٧، حدث العدوان الإسرائيلي بدعم من الولايات المتحدة وأسفر عن استيلاء إسرائيل على شرم الشيخ وسيناء وتحكّمها في مضيق تيران.

* * *

ولو استندنا إلى الأعراف والأحكام الدولية لتحديد المركز القانوني لخليج العقبة لوجدنا أن **هذا الخليج عربي الموقع والمصير يخضع للسيادة المشتركة لكل من الدول العربية الثلاث**، وأن وجود

إسرائيل على جزء من ساحله هو وجود غير شرعي من الوجهة القانونية. فهذا الاحتلال العسكري غير قانوني لسببين أساسيين: مخالفة القرارات الصادرة عن مجلس الأمن والمتعلقة بوقف القتال ووقف إطلاق النار، وعدم اعتراف القانون الدولي العام بشرعية الاحتلال العسكري الرامي إلى اكتساب الأقاليم[1].

وبالإضافة إلى هذه الحجة القانونية فهناك حجج تاريخية تؤيّد حقوق العرب في الخليج، فقد مارس العرب سيادتهم عليه مدة ألف عام أو أكثر، إلى أن حلّت الدولة العثمانية محلّهم. إلاّ أن حق السيادة عاد إلى دولهم المتاخمة للخليج بعد انفصالهم عن تركيا.

أمّا مضيق تيران فممر يخضع لسيادة مصر ولم يكن يوماً مضيقاً دولياً كما تزعم إسرائيل والولايات المتحدة. ولقد سبق لمحكمة العدل الدولية أن وضعت، في العام ١٩٤٩، خلال اهتمامها بقضية مضيق كورفو بين بريطانيا وألبانيا، المعيار الصحيح للتمييز بين المضايق الوطنية والدولية. والمعيار يقوم على أساسين لا بد من توافرهما لاعتبار المضيق دولياً: أن يكون المضيق موصلاً بين بحرين عامين، وأن يكون العرف قد تواتر على استعمال هذا المضيق كطريق للملاحة الدولية. والثابت أن الشرطين لا يتوافران في مضيق تيران. فهو لا يصل بين بحرين عامّين، بل يربط بين بحر عام (البحر الأحمر) وبحر وطني (خليج العقبة). ولم يسبق من قبل أن وُصف مضيق تيران بأنه مضيق دولي. ولا يجوز الاعتداد بما حدث بين العام ١٩٥٧ والعام ١٩٦٧، لأن تلك الفترة والظروف التي أحاطت بها لا

---

(١) راجع دراسة د. إدمون رباط التي نشرتها المجلة المصرية للقانون الدولي: Mer Rouge et Golfe d'Aquaba dans l'évolution du droit international. Le Caire, 1962.

تصلح لأن تكون عرفاً دولياً. ثم إن الخبير الدولي الذي كلّفته الأمانة العامة للأمم المتحدة إعدادَ قائمةٍ بالمضايق التي تُعدّ ممراتٍ دولية لم يأتِ على ذكر مضيق تيران.

وفي حال اعتبار خليج العقبة خليجاً دولياً (لوجود عدة دول، وإن تكن عربية، على سواحله) وإضفاء صفة الشرعية على وجود إسرائيل (رغبةً في الاسترسال في الجدل الفقهي)، فإن معرفة الوضع القانوني الذي كان قائماً بين مصر وإسرائيل، عندما كانتا في حالة حرب، هي التي تحدِّد الأحكام والقواعد التي تُطبّق على الملاحة في مضيق تيران. فللمتحاربين، وفقاً للقانون الدولي والأعراف الدولية، ممارسة خمسة حقوق بحرية أساسية:

- حق ضبط المواد الحربية التي تحملها سفن محايدة.
- حق فرض الحصار البحري.
- حق مصادرة سفن الأعداء التجارية.
- حق ضبط السفن المحايدة التي تقوم بعمل غير حيادي.
- حق الزيارة والتفتيش.

ومعنى ذلك أن مصر لم تخالف أحكام القانون الدولي عندما كانت في حالة حرب مع إسرائيل، وعندما أعلنت عزمها على إغلاق مضيق تيران الخاضع لسيادتها في وجه الملاحة الإسرائيلية، أو عندما مارست حقها في التفتيش والضبط والمصادرة. ولكن المؤسف والمؤلم معاً أن معاهدة الصلح التي وقّعها الرئيس المصري، أنور السادات، مع العدو الإسرائيلي حرمت مصر من هذا الحق وأضفت الشرعيّة على وجود إسرائيل.

* * *

ثانياً ـ المضايق[١]:

يُعرّف المضيق، من الناحية الجغرافية، بأنه ممرّ بحري ضيّق يقع بين بحرين عامّين. ومن الناحية القانونية، فإن القانون الدولي لا يُوجّه اهتماماً إلى المضايق إلاّ في حال استخدامها للملاحة الدولية. وإذا كانت اتفاقية جنيف لم تُشر إلى هذه المضايق إلاّ بصورة عابرة، فاتفاقية العام ١٩٨٢ كرّست لها جزءاً من بنودها (المواد ٣٤ ـ ٤٥) والتعريف الذي يمكن استخراجه من أحكام الاتفاقية يرتكز على معيارين لا بد من اجتماعهما معاً:

١ ـ المضيق يجب أن يصل منطقة بحرية تكون الملاحة فيها حرّة (البحر العام أو المنطقة الاقتصادية الحصرية) بمنطقة أخرى تتّسم بالصفات ذاتها، أو ببحر إقليمي.

٢ ـ المضيق يجب أن يُستخدم للملاحة الدولية. واعتبرت محكمة العدل الدولية، في قضية مضيق كورفو، أنه يكفي، لتوافر هذا الشرط، أن يكون المضيق «طريقاً صالحاً لحركة المرور الدولية»، وذلك دون مراعاة لدرجة كثافة المرور، أو لأهمية المضيق بالنسبة إلى الملاحة الدولية، أو للطابع الضروري أو الاختياري للممر. غير أن المادة /٣٦/ من اتفاقية العام ١٩٨٢ تضمّنت تراجعاً عن النقطة الأخيرة، فاستبعدت من حقل تطبيق النظام القانوني للمضايق المستخدمة في الملاحة الدولية المضايقَ التي يمكن عبورها بطريق آخر.

ويُشترط، بالإضافة إلى ذلك، ألاّ يتجاوز اتساع المضيق نصف

---

(١) H. Caminos, «Le régime des détroits dans la convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer», RCADI, 1987, V, p. 9 - 246.

عرض البحر الإقليمي، أو ألاّ يصل بحراً عاماً ببحر داخلي مغلق. وإذا كان المضيق واقعاً بأكمله في إقليم دولة واحدة ولا يصل بين بحرين عامين، عُدّت مياهه مياهاً داخلية. وإذا كان واقعاً في أراضي أكثر من دولة ولا يصل بين بحرين عامين، باشرت الدول الساحلية اختصاصها الإقليمي على ما يدخل في نطاق بحرها الإقليمي من مياه المضيق.

وتُطرح قضية المضايق عندما يكون المضيق بضفّتيه تابعاً لسيادة دولة واحدة. وقد استقر الفقه الدولي، في هذه الحالة، على وضع تنظيم خاص لاستعماله وعلى الإفساح في المجال لحرية المرور فيه، تشجيعاً وتسهيلاً للتجارة الدولية.

ومع أن اتفاقية جنيف أكّدت حرية الملاحة والمرور في المضايق الدولية فقد وضعت بعض القواعد التي ذهبت إلى أبعد ممّا استقرّ عليه العرف الدولي، فاستعمال حق المرور في المضايق لا يقتصر، في نظر الاتفاقية، على المضايق التي تصل بين بحرين عامين، بل يمتد أيضاً إلى تلك التي تصل بين بحر عام ومياه داخلية أو إقليمية. ويبدو أن مؤتمر جنيف اتخذ هذا الموقف لتأييد وجهة نظر إسرائيل باعتبارها من دول خليج العقبة، وباعتبار مضيق تيران مضيقاً دولياً يصل البحر الأحمر بالمياه الإقليمية لهذه الدول.

والشائع أن اتفاقيات دولية تُعقد لتنظيم الملاحة وحرية المرور في المضايق. وباطلاعنا على هذه الاتفاقيات نستطيع التعرُّف إلى الأوضاع القانونية لهذه المضايق. وأشهر المضايق التي خضعت لمبدأ حرية المرور هي: المضايق التركية، ومضيق جبل طارق، ومضيق ماجلان، والمضايق الدانمركية.

أولاً ـ المضايق التركية:

تتكوّن هذه المضايق من البوسفور (طوله ٢٨ كلم، وعرضه ما بين ٠,٦ و٣,٣ كلم) والدردنيل (طوله ٦٥ كلم، وعرضه ما بين ٢ و٥ كلم). وهي أهم المضايق في العالم. ولهذا كانت موضع تنظيم خاص. وخضع نظامها القانوني لتطورات وتعديلات متتابعة بسبب التغيّرات السياسية العديدة التي طرأت على المنطقة. وبالإمكان إيجاز ذلك بثلاث مراحل خضعت المضايق فيها أولاً لتنظيم عثماني داخلي (استمر حتى العام ١٧٧٤، حينما كان البحر الأسود مطوّقاً بالمقاطعات التركية)، ثم لتنظيم ثنائي عثماني روسي (امتدّ من العام ١٧٧٤ حتى ١٨٤٠، حينما أصبحت أراضي روسيا تمتدّ حتى سواحل البحر الأسود. وتميّزت هذه المرحلة بفتح المضايق تدريجياً للملاحة التجارية، الروسية ثم الأجنبية)، وأخيراً لتنظيم دولي منبثق من معاهدات جماعية (امتدّ من العام ١٨٤١ حتى ١٩١٤، وفيه منع مرور السفن الحربية وحُيِّد البحر الأسود، ثم أُلغي التحييد وأُبقي على مبدأ إغلاق المضايق في وجه السفن الحربية).

وفي الحرب العالمية الأولى خرقت تركيا التزاماتها الدولية فسمحت للسفن الحربية الألمانية بدخول المضايق وأغلقت المضايق في وجه جميع السفن التجارية. وبعد انهزام تركيا في الحرب قرّرت الدول الحليفة وضع تنظيم جديد لهذه المضايق.

وفي العام ١٩٢٣، وُقّعت **اتفاقية لوزان** وتضمّنت ثلاثة مبادىء مهمة:

١ ـ حرية المرور لجميع السفن والطائرات، التجارية والحربية، مهما تكن جنسيتها، بشرط ألاّ تُرسل إحدى الدول إلى البحر الأسود

أسطولاً يفوق بقوّته الأسطول الحربي لأقوى الدول الساحلية هناك (والمقصود هنا الاتحاد السوفياتي).

٢ ـ تحييد المضايق في زمن الحرب (إذا كانت تركيا محايدة)، وتجريدها في كل وقت من السلاح على مسافة تتراوح بين ٣٠ و٥٠ كلم.

٣ ـ تدويل المضايق وإنشاء هيئة دولية تعمل تحت إشراف عصبة الأمم، مهمتها الإشراف على الملاحة وتقديم تقرير سنوي إلى مجلس العصبة الذي كان يحق له فرض عقوبات على الدول المخالفة.

وفي العام ١٩٣٦، وجّهت تركيا مذكرة إلى الدول الموقعة على اتفاقية لوزان طلبت فيها تعديل نظام العام ١٩٢٣، وخصوصاً إلغاء نظام التحييد. وعُقد مؤتمر في سويسرا تمخَّض عن اتفاقية جديدة، هي اتفاقية مونترو Montreux التي تضمّنت ثلاثة مبادىء مغايرة للحلول التي أوجدتها اتفاقية لوزان:

١ ـ المبدأ الأول يضع تنظيماً جديداً لحرية المرور. فالسفن التجارية تبقى خاضعةً للأحكام المقرّرة في اتفاقية لوزان. أمّا بالنسبة إلى السفن الحربية فاتفاقية مونترو تميّز بين السفن التابعة لدول متاخمة للبحر الأسود وبين السفن التابعة لدول غير متاخمة، كما تميّز بين عبورها المضايق في زمن السلم أو زمن الحرب. وفي زمن الحرب تميّز الاتفاقية بين موقف تركيا من الحرب، فإذا كانت تركيا محايدة منعت السفن الحربية من المرور (ما عدا سفن الدول المرتبطة بتركيا بمعاهدات تعاون متبادل). أمّا إذا كانت تركيا دولة محاربة فإن حق المرور يصبح خاضعاً لسلطتها التقديرية.

٢ ـ والمبدأ الثاني يُعيد إلى تركيا حق تحصين المضايق.

٣ ـ والمبدأ الثالث يُنهي نظام التدويل والهيئة الدولية ويعهد باختصاصها للحكومة التركية.

وفي بداية الحرب العالمية الثانية، أعلنت تركيا تمسّكها باتفاقية مونترو. وفي آذار (مارس) اتخذت تدبيراً يقضي بإغلاق المضايق في وجه كل سفينة تجارية لا تحمل إجازةً خاصة ولا يقودها بحّارة أتراك. وسمحت بعد ذلك لبعض السفن الحربية الألمانية بالمرور خفيةً في المضايق. وهذا ما أثار استنكار الحلفاء. وفي بداية العام ١٩٤٥، أُعيد فتح المضايق في وجه السفن التجارية الأجنبية. ويبدو أن تركيا اتخذت هذا القرار بعد تأكُّدها من هزيمة ألمانيا ومن أجل تسهيل وصول المعدات الحربية الأميركية إلى الاتحاد السوفياتي.

وبعد الحرب طالب الاتحاد السوفياتي بمنحه قواعد بحرية في البوسفور وبمنح الدول المتاخمة للبحر الأسود حق الإشراف على المضايق. ورفضت تركيا هذا الطلب، وأيّدتها في ذلك الدول الغربية (وخصوصاً بعد انضمام تركيا إلى المعسكر الغربي). وتوقّفت الأمور عند هذا الحد.

ثانياً ـ مضيق جبل طارق:

عرضه ١٤,٦ كلم. وهو يصل البحر المتوسط بالمحيط الأطلسي. ويتميّز نظامه بحرية المرور وحظر تحصين ضفافه. ويستنتج ذلك من التصريح الفرنسي ـ البريطاني للعام ١٩٠٤، ومن الاتفاقية الفرنسية ـ الإسبانية للعام ١٩١٢ بشأن المغرب، ومن اتفاقية تدويل منطقة طنجة للعام ١٩٢٣.

ثالثاً ـ مضيق ماجلاّن Magellan:

طوله ٥٨٣ كلم، وعرضه يتراوح بين ٤,٦ و٢٠,٣ كلم. وهو يقع في أسفل أميركا الجنوبية، ويصل المحيط الأطلسي بالمحيط الهادي. ووضعه القانوني يخضع للمعاهدة الثنائية التي وقعتها الأرجنتين والشيلي في العام ١٨٨١، والتي تنص على حرية المرور في المضيق، وحظر إقامة تحصينات على ضفافه، وتحييده في زمن الحرب. ولم تحترم هذه المبادىء خلال الحربين العالميتين.

رابعاً ـ المضايق الدانمركية:

وتتكوّن من مضيق السوند Sund (طوله ٤ كلم تقريباً) ومضيق البلت Belt الكبير والبلت الصغير (من ١٨ إلى ٣٠ كلم). ومعاهدة كوبنهاجن للعام ١٨٥٧، التي وقّعت بمبادرة من الولايات المتحدة تنصّ على حرية المرور في زمن السلم لجميع السفن التجارية والحربية. أما في زمن الحرب فيحقّ للدانمرك إغلاق المضايق أو فتحها في وجه السفن الحربية. وقد قرّرت إغلاقها في الحرب العالمية الأولى.

وفي العام ١٩٩١، تقدّمت فنلندا بشكوى إلى محكمة العدل الدولية ضد الدانمرك التي بدأت ببناء جسر فوق البلت الكبير، مدّعيةً أن من شأن هذا الجسر عرقلة مرور بعض السفن. غير أن القضية انتهت، في العام ١٩٩٢، بعدول فنلندا عن شكواها.

* * *

وبالإضافة إلى تلك المضايق التي ذكرناها، هناك عدد آخر من المضايق الدولية نكتفي بذكر بعضها، مثل: مضيق هرمز عند مدخل

الخليج العربي، ومضيق توريس Torres الذي يخضع لمعاهدة موقعة في العام ١٩٧٨ بين أستراليا وغينيا الجديدة، ومضيق ملقا Malacca الذي يخضع لاتفاق موقّع في العام ١٩٧٧ بين أندونيسيا وماليزيا وسنغافورة.

الباب الثالث

النظام القانوني للجو والفضاء الخارجي

يشمل إقليم الدولة، بالإضافة إلى عنصريْ البر والبحر، عنصراً ثالثاً مكوّناً من الجو والفضاء، يعلو هذين العنصرين.

ولم يكن الجو، قبل مطلع القرن العشرين، موضع دراسة واهتمام، لأنه لم يكن أداة اتصال وانتقال، ولأن فكرة الطائرة كانت قيد التجربة. وعلى إثر نجاح هذه الفكرة، وظهور الطائرات واستعمالها كوسيلةٍ لنقل الأشخاص والبضائع وكسلاحٍ مقاتلٍ في الحروب، عكف الفقهاء، بعد الحربين العالميتين، على دراسة الوضع القانوني للجو بغية تحديد ما للدولة من سلطان عليه، وبغية تنظيم الملاحة الجوية تنظيماً دولياً. وقد تمخّض ذلك عن عقد اتفاقية باريس في العام ١٩١٩، واتفاقية شيكاغو في العام ١٩٤٤.

وتسارعت الاختراعات والتطورات التكنولوجية بعد الحرب العالمية الثانية، وتمكّن الإنسان من غزو الفضاء بالأقمار الصناعية والمركبات الفضائية والصواريخ بعيدة المدى. وأسفر ذلك عن اختراق طبقات الجو الخارجي وإمكان التحليق في مناطق فضائية خالية من الهواء ولا تخضع لجاذبية الأرض. وعندها بدأ الاهتمام بالمشكلات التي تثيرها هذه الأجسام العائمة في الفضاء، فعكف

الفقهاء من جديد على تحديد النظام القانوني لكلٍّ من الجو والفضاء الخارجي الذي يعلو الغلاف الجوّي لكوكب الأرض.

والفقهاء يميّزون بين الجو (والبعض يستعمل كلمة: الهواء) والفضاء الخارجي أو الكوني. وهم يطلقون اسم قانون الجو على مجموعة من القواعد القانونية التي تتعلّق بالوضع القانوني للجو، وحقوق الدول فيه، وتنظيم الملاحة الجوية والمواصلات والإذاعات اللاسلكية، وما شابه ذلك.

أما الفضاء الخارجي فلا يُعتبر جزءاً من طبقات الجو. ولهذا فهو لا يخضع للنظام المكرّس للجو، لأن طبقات الجو تتّصل بالأرض وتتبعها في دورانها وتشكّل معها كتلةً واحدةً تسبح في الفضاء مع غيرها من الكواكب والأجرام.

والفرق، علمياً، بين الجو والفضاء هو أن الأول ينعم بالهواء والجاذبية الأرضية، في حين أن الثاني يخلو من هذين العنصرين. ولهذا فإن الأجهزة والأجسام التي تحلّق في الجو وتعتمد، في حركتها وتحرّكها، على الهواء والجاذبية لا تصلح (أو ليس في مقدورها) أن ترتاد الفضاء الخارجي. وبسبب هذا الاختلاف في الطبيعة وطرق الاستخدام وُضعت قواعد خاصة تلائم كلاً من الجو والفضاء.

وبذلت الأمم المتحدة جهوداً حميدة في هذا المجال، وخصوصاً بعد إرسال أول مركبة صناعية إلى الفضاء (سبوتنيك الأول Spoutnik في العام ١٩٥٧)، ثم إرسال أول رائد فضائي (الروسي غاغارين في العام ١٩٦١)، ثم إنجاز أول عملية هبوط على سطح القمر (بعثة أبوللو الحادية عشرة Apollo XI في العام ١٩٦٩). وقد حثّها ذلك

على اعتماد عدة مبادىء واتفاقيات خاصة باستخدام الفضاء الخارجي.

وسنطلع، في فصلين، على الأنظمة والقواعد التي تحكم أوضاع الجو والفضاء:

ـ الفصل الأول: **النظام القانوني للجو.**

ـ الفصل الثاني: **النظام القانوني للفضاء الخارجي.**

الفصل الأول

النظام القانوني للجو

لم يبدأ اهتمام القانون الدولي بالجو ثم بالفضاء الخارجي إلاَّ منذ أن بدأ الإنسان، بفعل التقدُّم العلمي، بارتياد هذه الطبقات التي تعلو سطح الأرض واستغلالها في أغراض متعدِّدة. وكان المنطاد، في العام ١٧٨٣، أول تجربة في هذا الحقل. ثم تلته الطائرة الشراعية في العام ١٨٥٦. وتوّجت الطائرة العادية، في العام ١٨٩٠، تلك المسيرة العلمية الباهرة.

وشغلت ظاهرة الطيران أذهان الفقهاء فراحوا يبحثون عن تكييف قانوني لها. واشتدَّ الاهتمام بشأنها بعد الحرب العالمية الأولى، التي شهدت أول استخدام للطائرات في المعارك الحربية. وسارعت الدول، بعد الحرب، إلى توقيع أول اتفاقية جماعية لتنظيم الملاحة الجوية (اتفاقية باريس للعام ١٩١٩).

وطرأ على صناعة الطيران، في فترة ما بين الحربين، تطور كبير، وكان للطيران الحربي، في الحرب العالمية الثانية، دور فاعل ورهيب، فتنادت الدول الحليفة، قبيل انتهاء الحرب، إلى مؤتمرٍ في مدينة شيكاغو لوضع أسس جديدة للملاحة الجوية، فأسفر المؤتمر عن اتفاقية شيكاغو للعام ١٩٤٤.

ـ فما هي النظريات الفقهية حول النظام القانوني للجو؟

ـ وكيف تمّ تنظيم الملاحة الجوية انطلاقاً من اتفاقيتيْ باريس وشيكاغو؟

ـ وما هي النتائج المترتبة على انتهاك حرمة الجو الوطني بطائرات أجنبية؟

ـ وما هي القواعد المتعلقة بالحوادث التي تقع على متن الطائرات أو تؤدي إلى خطفها أو تغيير مسارها؟

* * *

القسم الأول: النظريات الفقهية حول النظام القانوني للجو

لقد بدأ العلماء والفقهاء يهتمون بالوضع القانوني للجو منذ أن كانت الملاحة الجوية في مراحلها الأولى. ففي العام ١٩٠١، مثلاً، تصدّى عالم قانوني فرنسي، هو فوشيّ Fauchille، لدراسة الظاهرة الجديدة من الناحية القانونية ونشر بحثاً حول الإقليم الجوي للدول والنظام القانوني للطائرات. ولم يكن الفقهاء آنذاك على اتفاق على تعريف النظام القانوني للجو الذي يقع فوق إقليم الدولة، ومدى السيادة التي تمارسها الدولة عليه. ويمكننا إيجاز نظرياتهم في هذا المجال وتحديدها باتجاهات أربعة:

أولاً ـ مبدأ حرية الجو: يُقرّر الاتجاه الأول هذا المبدأ وينفي سيادة الدولة على الجو الذي يعلو إقليمها. فالجوّ، وفقاً لهذا الاتجاه، لا يُعدّ عنصراً من عناصر إقليم الدولة، ولا يمكن حيازته، ولا فرض الرقابة عليه، نظراً لاستحالة ممارسة السيادة أو السيطرة عليه. ولذلك يجب إخراجه من نطاق سيادة الدولة، وإبقاؤه، كما هو الشأن بالنسبة إلى البحار العامة، حراً يستعمله من يشاء، أو من

يستطيع، كطريق من طرق المواصلات. ومعنى ذلك أن الملاحة الجوية يجب أن تكون حرّةً لطائرات جميع الدول.

وانتقدت مجموعة من الفقهاء والباحثين هذا الاتجاه واعتبرته مبدأً خطراً يهدِّد سلامة الدولة التي تأخذ به، لأنه يُفقدها كل رقابة على الطائرات التي تعبر إقليمها ويحول دون ممارسة حقها في الدفاع عن نفسها ومصالحها.

ثانياً ـ نظرية السيادة المطلقة: والاتجاه الثاني يُعرف باسم: نظرية السيادة المطلقة، لأنه يُقرّر مبدأً معاكساً، مؤدّاه أن الجو عنصر من عناصر إقليم الدولة، وأن سيادة الدولة تمتد إلى طبقات الجو التي تعلو إقليمها إلى ما لا نهاية. ويترتّب على ذلك أن الدولة تستطيع أن تسمح بالطيران فوق إقليمها أو أن تمنعه حسب مشيئتها.

وهذا الاتجاه لا يأخذ بالفكرة التي تُشبّه الجوّ بالبحر العام، ولا يشترط توافر السيطرة الفعلية للدولة على أجوائها، وإنما يكتفي بإمكان قيام هذه السيطرة بواسطة طائرات الدولة ومدافعها. وهذا يعني الاعتراف للدولة بالسيادة الكاملة على أجوائها التي تعلو إقليمها (البري والبحري)، وهي سيادة غير محدّدة بارتفاع معيَّن.

وتعرّض الاتجاه لانتقادات شديدة، لأن الدولة لا تستطيع عملياً فرض سلطانها على جميع طبقات الجو فوق إقليمها، ولأن الاعتراف بسيادة الدولة على هذه الطبقات يؤدِّي إلى عرقلة الاتصالات الجوية بين مختلف الدول.

ثالثاً ـ نظرية السيادة المقيّدة: والاتجاه الثالث يتبنّى نظاماً مشابهاً لنظام البحر، فيقسم الجو إلى طبقتين: الطبقة الجوية التي تعلو إقليم الدولة مباشرةً وتقع على ارتفاع معيّن، والطبقة الفضائية التي تشمل ما

فوق ذلك من أجواء. وتكون الأولى عنصراً من عناصر إقليم الدولة تخضع لسيادتها، وتبقى الثانية حرّة. وتُسمّى الأولى: الجو الإقليمي، والثانية: الفضاء العام أو الحر أو العالي. وبما أن النظام القانوني للبحر الإقليمي يسمح بحق المرور البريء لسفن جميع الدول، فعلى النظام القانوني للجو الإقليمي أن يتّبع القاعدة ذاتها ويسمح بحق التحليق للطائرات الأجنبية في الأجواء الوطنية.

وتعرّض هذا الاتجاه أيضاً للانتقاد، لأنه أراد تطبيق فكرة تقسيم البحار على طبقات الجو، ولأنه جرَّد الدولة من حق تنظيم المرور في أجوائها، ولأنه عجز عن تحديد ارتفاع الجو عن سطح الأرض. ونشير إلى أن البعض في فرنسا اقترح تحديد هذا الارتفاع بأقصى علوٍّ تصل إليه المنشآت في الدولة. فبرج إيفل في باريس هو أعلى المنشآت، ويصل علوه إلى /٣٠٠/ متر. ويرتفع أعلى عمود لاسلكي فوقه إلى مسافة ثلاثين متراً، وبذلك يكون أقصى ما يحق لفرنسا أن تدّعي امتلاكه من طبقات الجو هو /٣٣٠/ متراً. ولكنه ليس بالإمكان اليوم الاعتداد بمثل هذا الاقتراح، لا سيما بعد التطوُّر الهائل الذي طرأ على أهلية الطائرة للارتفاع إلى مسافات بعيدة.

رابعاً ـ نظرية الحل الوسط: والاتجاه الأخير يأخذ بحلٍّ وسط من شأنه إرضاء الجميع والتوفيق بين المصالح المتباينة. فهو يعتبر، من جهة، أن جميع طبقات الجو حرة للملاحة الجوية، ويعترف للدولة التي يقع إقليمُها تحت هذه الطبقات، من جهة ثانية، بحق تنظيم المرور في جوّها بما يتفق ومصالحها ويضمن أمنها. وقد تبنّى هذا الاتجاه عدد كبير من الفقهاء واللجان الدولية.

وقبيل الحرب العالمية الأولى عُقدت مؤتمرات دولية ونُشرت

أبحاث قانونية بقصد تنظيم الملاحة الجوية. وكان التفكير مركَّزاً آنذاك على الاستعمال السلمي للفضاء، فلم تكن الطائرات الحربية قد نزلت إلى الميدان بعد. وعندما اندلعت الحرب، واستعملت الطائرات كسلاحٍ مقاتلٍ قادرٍ على خرق حرمة الأجواء، تغيّرت النظرة إلى الجو، وأدركت الدول أن الطيران ينطوي على إمكانات واسعة في زمن السلم والحرب، وأن من واجبها، ومن مصلحة البشرية، الإسراع في عقد مؤتمر دولي من أجل تنظيم دولي لاستعمال الفضاء. وفي خريف العام ١٩١٩، عقد مؤتمر باريس.

القسم الثاني: تنظيم الملاحة الجوية

برزت في مؤتمر باريس الاتجاهات المختلفة التي أشرنا إليها. ولم يكن الاختلاف هنا أمراً مستهجناً، فموضوع الجو كان حدثاً جديداً لا يستند إلى قواعد أو مبادىء قانونية أو عرفية. ثم إن المؤتمر كان أول اجتماع موسّع يُعقد لهذا الغرض بعد أن شهدت الحرب صولات الطائرات.

وانتهى المؤتمر بوضع اتفاقية باريس في ١٣/١٠/١٩١٩. وقد وقّعتها /٢٧/ دولة، وانضمّت إليها دول أخرى فيما بعد. ولم يبدأ العمل بها إلاّ في ١١/٧/١٩٢٢. وامتنعت دول أميركية كثيرة عن توقيع الاتفاقية لأنها فضّلت عقد اتفاقية جوية مماثلة فيما بينها (اتفاقية هافانا للعام ١٩٢٨).

وكان للحرب العالمية الثانية أثر كبير في تقدُّم صناعة الطيران. ولم تكد بوادر السلام تلوح في الأفق حتى أخذت الدول تفكِّر في استغلال الطرق الجوية وإقامة الخطوط المنتظمة، دون أن تُعير مسألة

الوضع القانوني لطبقات الجو أدنى اهتمام.

ورغب بعض الدول في وضع قواعد جديدة للملاحة الجوية والاستفادة من تجارب الماضي، فدعا إلى مؤتمر دولي عُقد في شيكاغو وضمّ ممثلين عن /٥٢/ دولة (باستثناء الاتحاد السوفياتي ودول المحور)، وانتهى بتوقيع اتفاقية شيكاغو.

فما هو مضمون كلّ من الاتفاقيتين؟ وما هو النظام الذي أقرّته كلّ منهما؟

أولاً ـ اتفاقية باريس للعام ١٩١٩: أتت هذه الاتفاقية بمبادىء تتعلّق بنظام الجو وهوية الطائرة. ولكن نظامها تعرّض للاعتراضات وخضع للتعديل.

١ ـ **المبادىء المتعلقة بنظام الجو**. ويمكن إجمالها بستة:

المبدأ الأول هو أن لكلّ دولةٍ السيادةَ الكاملة على طبقات الجو التي تعلو إقليمها.

والمبدأ الثاني هو التزام الدولة المتعاقدة منحَ حق المرور البريء فوق إقليمها، في وقت السلم، للطائرات التجارية التابعة للدول المتعاقدة. أمّا الطائرات الحربية فلا يجوز لها أن تحلّق فوق إقليم دولة أخرى أو تهبط فيه دون تصريح خاص. فإذا سُمح لها بذلك تمتّعت بالإعفاء من القضاء الإقليمي، كما هو الحال بالنسبة إلى السفن الحربية الموجودة في المياه الإقليمية لدولة أجنبية. ثم إن للدولة المتعاقدة حق تقييد المرور البريء لاعتبارات عسكرية، أو من أجل الدفاع عن أمنها.

والمبدأ الثالث هو التزام الدولة المتعاقدة الامتناعَ عن التمييز في المعاملة بين الطائرات التابعة للدول الأطراف.

والمبدأ الرابع هو حق الدولة المتعاقدة في الاحتفاظ بالملاحة الجوية الداخلية لرعاياها وحدهم، أو لشركات الطيران الوطنية فيها.

والمبدأ الخامس هو امتناع كل دولة متعاقدة عن منح حق الملاحة الجوية البريئة لأية دولة أخرى غير طرف في الاتفاقية.

والمبدأ السادس هو إنشاء هيئة دولية، هي **اللجنة الدولية للملاحة الجوية**، للإشراف على شؤون الطيران المدني. ووُضعت الهيئة تحت إشراف عصبة الأمم. وكانت تتمتّع باختصاصات إدارية وتشريعية وقضائية.

٢ ـ **النظام الخاص بهوية الطائرة.** فالاتفاقية تفرض أن يكون لكل طائرة تعمل في حقل الملاحة الدولية جنسيّة معيّنة. وتحديد جنسية الطائرة يساعد الدولة المضيفة على تحديد المسؤوليات عند الاقتضاء، كما يساعد الطائرة على طلب الحماية، عند الحاجة، من الدولة التي تعمل باسمها، أو من ممثليها الدبلوماسيين. وقد وضعت الاتفاقية هنا قاعدتين: الأولى هي أن جنسية الطائرة تنتج من تسجيلها لدى دولة معينة، والثانية هي أنه ليس بإمكان الدولة أن تسجل إلاّ الطائرات التي تمتلكها، أو يمتلكها رعاياها بأكملها. فجنسية الطائرة كانت تتحدّد بجنسية مالكها.

٣ ـ **الاعتراضات الموجَّهة إلى النظام الذي أقرّته الاتفاقية.** بالإمكان حصر هذه الاعتراضات والانتقادات في نقطتين:

الأولى تتناول المبدأ الذي قامت عليه الاتفاقية، وهو مبدأ سيادة الدولة على طبقات الجو. ومع أن دولاً عديدة (فرنسا وإسبانيا والدول الأنجلوسكسونية) أُعجبت بهذا المبدأ ونصت عليه في تشريعاتها الوطنية، فقد رفض الكثيرون اعتبار مبدأ السيادة على الجو

مبدأً مقبولاً بصفة نهائية في القانون الدولي الجوي. وبرّروا موقفهم بحجتين: لأن اتفاقية باريس لم تحظ بتصديق معظم الدول الموقعة، ولأن مؤتمر موناكو للعام ١٩٢١، ومؤتمر براغ للعام ١٩٢٢، رفضا مبدأ السيادة وأيّدا نظريةً معاكسةً تقوم على حرية الجو، باستثناء حالات الحفاظ على مصالح الدولة.

والنقطة الثانية تتعلّق بالدول التي تُطبَّق عليها أحكام الاتفاقية، فهذه الاتفاقية حصرت أحكامها بالدول الأطراف فقط، فأصبح الطيران الدولي بموجبها امتيازاً لا يتمتّع به رعايا الدول غير الأطراف.

ولذلك كثرت الاعتراضات والاحتجاجات، وخصوصاً من جانب الدول الأوروبية التي التزمت الحياد أثناء الحرب (مثل سويسرا وهولندا)، والتي لا ترغب في إلزام نفسها، في حال انضمامها إلى الاتفاقية، منعَ الطائرات التابعة للدول المعادية السابقة (مثل ألمانيا) من التحليق فوق أقاليمها (على الأقل حتى انضمام هذه الدول إلى الاتفاقية).

وتلافياً لهذه الاعتراضات، اضطرت الدول الأطراف إلى عقد اجتماعات وإدخال تعديلات على الاتفاقية.

٤ ـ **تعديل الاتفاقية**. وقد مرّ هذا التعديل بثلاث مراحل:

أ ـ تم التعديل الأول في أول أيار (مايو) ١٩٢٠، وألغى قاعدة «التصريح الخاص» الذي كان مفروضاً على الطائرات التابعة للدول غير الأطراف، ووافق على إمكان منح «تصريح عام» لأمد طويل قابل للتجديد.

ب ـ وتم التعديل الثاني في ١٤/١٢/١٩٢٦، وسمح للدول

الأطراف بالتعاقد مع دول غير أطراف من أجل السماح لها بحرية الملاحة في أجوائها.

ج ـ وتم التعديل الثالث بموجب بروتوكول ١٥/ ٦/ ١٩٢٩، ونزولاً عند رغبة ألمانيا التي اشترطت تعديل الاتفاقية قبل انضمامها إليها. وبدّل التعديل كثيراً من جوهر الاتفاقية، فقضى بإمكان انضمام أية دولة غير عضو إلى الاتفاقية، دون تمييز بين دولةٍ اشتركت في الحرب العالمية ودولةٍ لم تشترك. ومنح لكل دولة عضو حق عقد اتفاقات خاصة مع الدول غير الأعضاء بشرط عدم مسّ حقوق الدول الأعضاء وعدم التناقض مع المبادىء العامة لاتفاقية باريس. وقضى التعديل كذلك بالمساواة المطلقة لجميع الدول الأعضاء في اللجنة الدولية للملاحة الجوية (ممثلان لكل دولة وصوت واحد).

ثانياً ـ اتفاقية شيكاغو للعام ١٩٤٤: وُقّعت هذه الاتفاقية في ٧/ ١٢/ ١٩٤٤. وأُتيح للدول التي شاركت في إعدادها مناقشة ثلاث نظريات مهمة: النظرية التي تقول بتدويل الجو، والنظرية التي تقول بحرية الملاحة في الجو، والنظرية التي تقول بإخضاع الجو لتنظيم معيّن ومراقبة تنفيذه. واعتبرت الاتفاقية أن الجو عنصر تابع لإقليم الدولة وخاضع لسيادتها المطلقة، فأبقت الحال بذلك على ما كان عليه من قبل.

ولكن ما هي أهم التنظيمات التي اشتملت عليها الاتفاقية؟ إن الفضل في تطور الملاحة الجوية وازدهارها يعود إلى اتفاقية شيكاغو والاتفاقيات الأخرى التي أفرزتها، فقد أسفر مؤتمر شيكاغو عن اتفاقيتين، تُعرف الأولى بـ «**اتفاقية الحرّيتيْن**» التي تتعهّد فيها الدولة المتعاقدة بمنح الدول الأطراف حق عبور الطائرات التجارية الجوَّ الإقليمي دون الهبوط فيه، وحق هبوطها في مطارات الدول الأطراف

لأسباب فنّيّة. وتُعرف الثانية بـ «**اتفاقية الحريات الخمس**» التي أضافت إلى الحقّيْن المذكوريْن ثلاث حريات أخرى، هي: حرية الطائرات التجارية المستعملة في الملاحة الجوية المنتظمة في نقل الركاب والبضائع والبريد من إقليم الدولة التي تحمل الطائرات جنسيتها إلى إقليم الدولة المتعاقدة، وحريتها في نقل كل ذلك من إقليم الدولة المتعاقدة إلى إقليم الدولة التي تحمل جنسيتها، وحريتها في نقل كل ذلك من وإلى إقليم كل دولة طرف في الاتفاقية.

وتُعتبر الحرّيتان الأولى والثانية حرّيتين أصليتين تتمتّع بهما جميع الدول الأعضاء. أما الحريات الثلاث الأخرى فهي حريات تجارية، أو حريات تهمّ الملاحة التجارية. والفرق بين هاتين الفئتين من الحريات أن الفئة الأولى ممنوحة للدول الأعضاء بملء الحق، أي دون حاجة إلى تصريح خاص، في حين أن الفئة الثانية لا تُمنح لطائرات النقل التي تعمل على خط دولي منتظم إلاّ بعد النص عليها في اتفاقيات إضافية خاصة.

وبالإضافة إلى اتفاقيتيْ الحريات، فقد أنشأت اتفاقية شيكاغو منظمة دولية متخصّصة تُعرف باسم: **منظمة الطيران المدني الدولي** (يُرمز إليها بهذه الأحرف: O.A.C.I)، مقرها مدينة مونتريال (كندا). وبدأ العمل بها في ٧/ ٤/ ١٩٤٧. وهي تهدف إلى العمل على إنماء مبادىء التعاون الفني في شؤون الملاحة الجوية الدولية، وتشجيع صناعة الطيران، وتسهيل الهبوط في المطارات، وتوفير وسائل النقل الجوي لسدّ حاجات العالم، وتأمين سلامة الطيران المدني، وحظر المنافسة غير المشروعة والتمييز في المعاملة، ووضع نماذج دولية تتعلّق بالمسائل الفنية (شهادة الطيّارين، والشروط الصحية للطائرات، وجنسيتها وتسجيلها، وقواعد الجمارك...).

وعلينا، عند الحديث عن تلك المنظمة، عدم الخلط بينها وبين **الهيئة الدولية لأصحاب النقل الجوي**، المشهورة باسم الترميز التالي: إياتا IATA. صحيح أن هناك علاقات وثيقة بين المنظمة وهذه الهيئة، إلاَّ أن (إياتا) ليست جهازاً من أجهزة المنظمة. إنها منظمة غير حكومية تضم في عضويتها معظم شركات النقل الجوي في العالم. وهي تقوم بدور مهم في توحيد الأسعار والأجور في مجال النقل الجوي.

ونلاحظ أنه، على الرغم من الأحكام الواردة في الاتفاقيات الدولية، الجماعية أو الثنائية، فقد كثُرت حوادث خرق الأجواء الوطنية بواسطة الطيران المدني أو الحربي للدول الأطراف أو غير الأطراف في اتفاقية شيكاغو، كما تضاعف عدد الجرائم المرتكبة على متن الطائرات، وعدد حالات الخطف الجوي وسقوط الأجسام من الطائرات وإلحاق الضرر بطرف ثالث على الأرض.

القسم الثالث: عواقب انتهاك حرمة الأجواء الوطنية

تأخذ الدول، كما ورد في اتفاقية شيكاغو، بمبدأ السيادة على الأجواء الوطنية. وهذا المبدأ يمنح الدولة حق اتخاذ إجراءات ضد الطائرات الأجنبية التي تجتاز أجزاءها دون إذن مسبق. فقد تتجاهل الدولةُ الطائرةَ المخالفة، ولكن المبدأ يسمح لها بملاحقة الطائرة وإجبارها على الهبوط في أرضها وممارسة صلاحياتها الإدارية والقضائية عليها وعلى ركابها. وقد تعمد، في بعض الحالات، إلى تدميرها في الجو. وفي العقود الأخيرة، تكرَّرت عمليات المطاردة والإسقاط. وأدَّى بعضها إلى نزاعات وأزمات دولية خطيرة.

فالدولة تستطيع، إذن، اللجوء إلى كل الوسائل لمواجهة عمليات خرق أجوائها. ولكنه يجري في التعامل الدولي تمييز بين انتهاكٍ ترتكبه طائرة أجنبية مدنية وآخر تقترفه طائرة أجنبية عكسرية.

أولاً ـ خرق الطائرات المدنية للأجواء الوطنية: إنَّ القاعدة العامة الصالحة للتطبيق في مثل هذه الحالات، وفي ظل القانون الدولي المعاصر، هي أنه لا يحق لدولةٍ ما اختراق المجال الجوي لدولة أخرى دون اتفاق أو إذن مسبق، وأنه لا يحق لها، في حال حصوله، أن تستخدم القوة لإسقاط الطائرة المدنية المخالفة أو تدميرها في الجو، وذلك حفاظاً على الأرواح البشرية، وإن تكن هذه المخالفة تعدّياً على السيادة المطلقة للدولة التي خُرقت أجواؤها. والأمثلة كثيرة والحلول والنتائج متباينة:

١ ـ في العام ١٩٧٣، ارتكبت إسرائيل جريمة نكراء عندما نسفت في الجو طائرة مدنية ليبيّة فوق سيناء كانت تُقلّ /١٠٩/ ركاب، زاعمةً أن الربّان الليبي لم يُذعن لإشارات النزول في إحدى القواعد العسكرية في سيناء. والحقيقة أن سيناء، وهي أرض مصرية، كانت آنذاك تحت الاحتلال الإسرائيلي، وأن الربّان الليبي ضلَّ الطريق بسبب رداءة الأحوال الجوية، وأن الطائرات الحربية الإسرائيلية هاجمت الطائرة الليبية دون إنذار. واستنكرت منظمة الطيران المدني الدولي هذه الجريمة، ودانت إسرائيل لاستخدام القوة ضد طائرة مدنية، واعتبرت أن هذا الإجراء يشكّل خطراً على سلامة الطيران الدولي، وأن إسرائيل خرقت القواعد الأساسية لاتفاقية شيكاغو. وأعلنت غالبية الأعضاء في المنظمة أنه لا يجوز استخدام القوة لإجبار طائرة مدنية على الهبوط، حتى ولو لم تذعن لإشارات الإنذار، حفاظاً على سلامة الركاب والطيران المدني.

٢ ـ وفي العام ١٩٧٨، خرقت طائرة مدنية مصرية المجال الجوي لكينيا، فأُرغمت على الهبوط. غير أن المشكلة حُلّت بطريقة المعاملة بالمثل، أي بإقدام مصر على احتجاز طائرتين تابعتين لكينيا واعتبارهما رهينة. وانتهى الأمر بالإفراج عن الطائرات.

٣ ـ وفي العام ١٩٨٣، أسقطت المقاتلات السوفياتية طائرة مدنية كورية فوق الأراضي السوفياتية، وأدّى ذلك إلى مقتل /٢٦٩/ راكباً، واندلاع أزمة دولية.

٤ ـ وفي العام ١٩٨٨، أسقطت البحرية الأميركية المرابطة في الخليج العربي طائرة مدنية إيرانية كانت تحلّق فوق الخليج، فقُتل جميع ركابها، وكان عددهم /٢٩٠/. وتذرّعت السلطات الأميركية بحدوث أخطاء فنية في أجهزة السفن الحربية، ولكنها اعترفت بمسؤولياتها عن الجريمة ووافقت في العام ١٩٩٦، بعد مفاوضات عسيرة، على دفع تعويضات لورثة الضحايا.

ثانياً ـ خرق الطائرات الحربية للأجواء الوطنية: إنَّ القاعدة العامة هي أنه لا يحقّ لطائرة عسكرية أجنبية اختراق أجواء دولةٍ ما إلاَّ بإذن مسبق. وباستطاعة الدولة في مثل هذه الحالات أن تُفاضل بين عدة مواقف تتراوح بين تجاهل الطائرة المتعدّية (مع أن ذلك يُعدّ تهاوناً في شأن السيادة الوطنية)، وممارسة الصلاحيات الإدارية والقضائية (في حال هبوط الطائرة المخالفة في إقليمها)، وإكراه تلك الطائرة على مغادرة أجوائها الوطنية (بمطاردتها وإطلاق النار عليها ترهيباً)، وإسقاطها أو تدميرها في الجو. والأمثلة متعدّدة والمواقف والحلول متباينة.

١ ـ ففي العام ١٩٤٦، هاجمت طائرات مقاتلة يوغوسلافية طائرة

نقل عسكرية أميركية خرقت الأجواء الوطنية، وأجبرتها على الهبوط الاضطراري. واعتقلت السلطات اليوغوسلافية ركّابها واستجوبتهم، ثم أطلقت سراحهم. وتذرّعت الولايات المتحدة باضطرار قائد الطائرة إلى دخول تلك الأجواء بسبب سوء الأحوال الجوية. ونفت يوغوسلافيا هذه الذريعة. وقبل إطلاق سراح الركاب بأيام، ارتكبت طائرة عسكرية أميركية ثانية المخالفة ذاتها، فأسقطتها المقاتلات اليوغوسلافية هذه المرة، وقُتل جميع ملاحيها.

٢ ـ وفي العام ١٩٦٠، حصلت حادثة شهيرة أدّت إلى إلغاء مؤتمر القمة بين الرئيس الأميركي (إيزنهاور) والرئيس الروسي (خروتشوف). وتُعتبر هذه الحادثة من أبرز حوادث التعدّي في المجالات الجوية. فقد دأبت الولايات المتحدة على التجسس على الاتحاد السوفياتي بكل الوسائل الممكنة. وفي أيار (مايو) من العام المذكور، قامت طائرة أميركية من نوع (يوتو)، تحلّق على ارتفاع شاهق، برحلة استطلاعية تجسّسية فوق الأراضي الروسية، فتمكّنت السلطات السوفياتية من إنزالها فوق أرضها واعتقال قائدها. وأقرّت الولايات المتحدة بمخالفتها المواثيقَ الدولية، ومنها اتفاقية شيكاغو. ولم يُفرج عن قائد الطائرة إلاّ بعد أن وافقت واشنطن على مبادلته بجاسوس روسي كان معتقلاً في الولايات المتحدة.

٣ ـ وفي العام ١٩٦٤، أسقطت القوات السوفياتية قاذفة قنابل أميركية فوق ألمانيا الشرقية. وكانت عشرون طائرة أميركية قبلها قد لقيت هذا المصير منذ العام ١٩٥٠، أي خلال فترة الحرب الباردة بين المعسكرين الجبّارين.

وتكرّرت حوادث التجسس وإسقاط الطائرات الحربية بين الاتحاد

السوفياتي والولايات المتحدة، أو بين القوى المتصارعة والمتنافسة آنذاك. وكان كل طرف يستخدم طائرات استطلاع نفاثة تحلّق دون طيارين وتسعى لاستكشاف القدرات والقواعد والاستعدادات العسكرية للطرف الآخر.

وأرادت إسرائيل، في هذا المجال، التشبّه بأسيادها، فعمدت في الثمانينات إلى استخدام وسائل التجسس ذاتها وإرسال طائرات حربية خالية من الطيارين بقصد التجسس على الأوضاع السورية. إلاّ أنها اضطرَّت إلى الإقلاع عن هذه المغامرات الفاشلة عندما تمكّنت المدفعية السورية من إسقاط إحدى طائراتها في العام ١٩٨١.

القسم الرابع: النظام القانوني للحوادث التي تقع في الجو

تُعتبر الطائرة اليوم من أهمّ وسائل النقل في العالم. ويزداد الاعتماد عليها باتّساع حركة النقل والاتصال بين الشعوب. وتتميّز الملاحة الجوية بعنصرين: السرعة والأمان. وبسببهما يتضاعف الإقبال على استخدام الطائرة ويشتد القلق عندما يتعرَّض الطيران للخطر. وربما كانت ظاهرة خطف الطائرات من أعظم المخاطر التي واجهت الملاحة الجوية منذ نشأتها.

واستخدام القوة أو العنف للاستيلاء على الطائرات المدنية وتحويل مسارها ظاهرةٌ ارتبطت بتطوُّر حركة النقل الجوي بعد الحرب العالمية الأولى. ولكنها لم تتبلور وتتّسع إلاّ في النصف الثاني من القرن العشرين. ففي نهاية الستينات اتّسع نطاقها، وعمّت مختلف أرجاء العالم، واتّسمت بالعنف الشديد، فأشاعت جواً من عدم الأمان إلى درجة أن الأميرة البريطانية (مرغريت) وزوجها لم يجدا

شركة طيران مدنية واحدة تُقلّهما من كمبوديا إلى بريطانيا بسبب عجز شركات الطيران عن توفير الحماية وضمان السلامة لهما[1].

ولم تخلُ عمليات الاختطاف الجوي التي تعدّدت في العام ١٩٧٠ من آثار مأساوية تجسّدت، في شهر أيلول (سبتمبر)، بنسف أربع طائرات في (مطار الثورة) في الأردن كانت إحدى فصائل المقاومة الفلسطينية قد استولت عليها وأنزلتها هناك.

ومع تصاعد عمليات الخطف، واشتداد القلق لدى الرأي العام العالمي، واهتمام المنظمات الدولية بالأمر وبحثها عن الوسائل الناجعة لقمع هذه الظاهرة، تحرَّك رجال القانون لدراسة الموضوع واقتراح الحلول.

ومالوا في البداية إلى اعتبار خطف الطائرات أو الاستيلاء عليها عملاً من أعمال القرصنة تُطبَّق عليه القواعد الدولية الخاصة بالقرصنة البحرية. ولكنهم سرعان ما اكتشفوا أن هذا التكييف مردود، لأن الخطف حالة خاصة لا علاقة لها بمفهوم القرصنة. وحاولوا، لدى وضع اتفاقية جنيف للعام ١٩٥٨ حول البحار، توسيع مفهوم القرصنة لكي يشمل القرصنة الجوية إلى جانب البحرية. ولكنهم ما لبثوا أن تبيّنوا أن القرصنة التي قنّنوها لا تنطبق على عمليات الخطف الجوي التي تتمّ على متن الطائرة بدافع سياسي في أغلب الأحيان. ولهذا أُصيبت الدول والمنظمات الدولية المعنيّة بالأمر بخيبة أمل عند محاولتها الاعتماد على ذلك النص لمكافحة الخطف الجوي، ووجدت نفسها أمام فراغ قانوني.

وتلافياً لهذا القصور في القانون الدولي دعا البعض إلى الاعتماد

(١) راجع ما كتبته صحيفة الفيغارو Figaro (الفرنسية) في ٦/١٠/١٩٦٩.

على التشريعات الجزائية الوطنية وإدخال جريمة الخطف الجوّي في نطاق الجرائم التي يُعنى بها كل قانون وطني للعقوبات، مثل جريمة السرقة بالإكراه، أو جريمة القتل، أو جريمة احتجاز الحرية، أو جريمة حمل السلاح دون ترخيص أو شهره والتهديد به. . . إلاَّ أن الباحثين لاحظوا أنه، حتى في هذه الأحوال «قد يفلت مرتكبو حوادث خطف الطائرات من العقاب بمقتضى قاعدةِ إقليميةِ القانون الجنائي، بمعنى أن الأصل عدم سريان التشريع الجنائي للدولة على جرائم ترتكب في الخارج إلاَّ في حالات استثنائية نصّت عليها التشريعات الجنائية على سبيل الحصر»[1].

واقترح البعض سنّ تشريعات وطنية خاصة بجريمة خطف الطائرات. وأقدمت مجموعة من الدول، بالفعل، على إنجاز هذه الخطوة. ولكن التشريعات الوطنية لم تتمكّن من سدّ الثغرة التي أحدثتها ظاهرة الخطف الجوي في جدار القانون الدولي. فقد بقي تجريم أعمال الخطف عملاً محلياً عاجزاً عن إنشاء التزام دولي تتقيَّد به جميع الدول. ثم إن هذه الدول تركت لنفسها حق تقدير الباعث السياسي الذي لا يمكن تجاهله أو إهماله عند وصف أعمال الخطف.

وعندما تكاثرت حوادث الاختطاف، وشعر العالم بجسامة الخطر الذي بات يُهدّد شبكة مواصلاته الجوِّية، تنادت الدول المعرّضة أكثر من غيرها لهذا الخطر إلى وضع تشريع دولي يلزم الدول المتعاقدة بمعاقبة الخاطفين ويفرض عليها اتخاذ بعض التدابير الوقائية والعملية

(١) راجع دراسة سمعان بطرس فرج الله عن «**تغيير مسار الطائرات بالقوّة**»، **في المجلة المصرية للقانون الدولي**. القاهرة ١٩٦٩. ص ١٦٩.

للحؤول دون وقوع هذه الجريمة، أو للتخفيض من آثارها ونتائجها عند وقوعها.

وكانت اتفاقية طوكيو للعام ١٩٦٣ أول محاولة في هذا الصدد. وتلتها، في العام ١٩٧٠، اتفاقية لاهاي. وفي العام ١٩٧١، جاءت اتفاقية مونتريال تستكمل العمل الذي بدأته اتفاقية لاهاي. وسنقول كلمة في كلّ منها بعد أن نقدِّم لمحة عن نظام جرائم الجو في القانون الدولي.

أولاً ــ نظام جرائم الجو في القانون الدولي: القانون الجوي هو، أصلاً، قانون دولي. ولهذا نجد أنفسنا، عند البحث في وضع الجرائم المرتكبة في الجو، أمام تشابكٍ وتنازع بين فئتين من القوانين: القوانين الوطنية والقوانين الدولية. وهذا التنازع، الذي يتضمَّن تبايناً في الاختصاصات، أدَّى إلى ظهور صعوبات على صعيد القانون الجزائي الوطني وصعيد القانون الجزائي الدولي.

١ ــ **الصعوبات على صعيد القانون الجزائي الدولي** تتلخَّص بالسؤال التالي: ما هي الدولة التي يحق لها معاقبة المتهم باقتراف جريمة الاختطاف؟

هناك ست دول بإمكانها تنازع الاختصاص في هذا المجال:

أ ــ دولة العلم، أو دولة التسجيل.

ب ــ الدولة التي تُرتكب الجريمة في مجالها الجوي.

ج ــ الدولة التي ينتمي إليها ضحية الاختطاف.

د ــ الدولة التي يحمل الجاني جنسيتها.

هـ ــ الدولة التي تهبط فيها الطائرة المخطوفة.

و ـ الدولة التي يفرّ إليها الجاني.

٢ ـ **الصعوبات على صعيد القانون الجزائي الوطني.** فالقانون الجزائي يتكوَّن من مجموعة قواعد تُطبّق في مجتمع سياسي منظم، وتحدّد الأفعال المعاقب عليها، والأشخاص الذين يُسألون عنها، والعقوبات والتدابير الاحترازية التي تلحق بهم. ولكل مجتمع سياسي سلطاته الخاصة. والسلطة التشريعية هي التي تسنّ القوانين الوضعية التي تُطبّق ضمن الإطار الجغرافي الذي ينتظم فيه المجتمع. فالتشريع صفة من صفات السلطة وتكريس لمبدأ سيادة الدولة على أراضيها.

وهذا التعريف يُعيّن حدود امتداد التشريع وحدود إلزاميّته من الناحيتين الجغرافية والبشرية[1]. وهناك قواعد معيّنة لمعرفة هذه الحدود وتعيين الاختصاص القضائي للدولة في حقل الجرائم والعقوبات. ويمكننا إجمال أهم هذه القواعد بأربع:

أ ـ قاعدة الاختصاص الإقليمي، أو إقليمية القانون الجزائي.

ب ـ قاعدة الاختصاص الشخصي.

ج ـ قاعدة الاختصاص الذاتي، المستمدة من فكرة الدفاع عن الكيان الذاتي للدولة، بمعنى أن من حق الدولة ملاحقة كل من يعتدي على أمنها وسلامتها في أي مكان خارج إقليمها.

د ـ قاعدة الاختصاص العالمي التي ترمي إلى تأمين ملاحقة المجرمين أينما كانوا، وجعل العقاب نتيجةً حتميةً لكل عمل إجرامي أينما ارتُكب.

تلك هي الصعوبات التي نصادفها عندما نعكف على دراسة النظام العام لجرائم الجو. ولكن هناك جرائم، مثل القرصنة وتزييف النقود

---

(١) راجع كتاب د. مصطفى العوجي «**النظرية العامة للجريمة في القانون اللبناني**». بيروت ١٩٧٣. ص ٢١٤ وما بعدها.

والمتاجرة بالرقيق، تشكّل خطراً على الأسرة الدولية، وتتطلّب تعاوناً دولياً لقمعها والحيلولة دون امتدادها إلى بقية الأقطار. وهذا الأمر يستدعي إيجاد نوع من التشريع الجزائي الدولي القادر على معاقبة الجناة. وقد حاولت منظمة الطيران المدني الدولي وضع بعض القواعد التي تهدف إلى الحدّ من عمليات الخطف الجوي، فوُقّعت برعايتها الاتفاقيات الثلاث الخاصة بتلك الجريمة(١).

ثانياً ـ اتفاقية طوكيو للعام ١٩٦٣: هي اتفاقية حول الجرائم وبعض الأفعال الأخرى التي ترتكب على متن الطائرات. والغرض منها تجريم عمليات الخطف واتخاذ التدابير اللازمة لمعاقبة الخاطفين. وما يعنينا من الاتفاقية هو مفهومها للجرائم المرتكبة على متن الطائرات. فما هي، في ظل تلك الاتفاقية، العناصر الجرمية لعملية اختطاف الطائرات؟

إن الفقرة الأولى من المادة /١١/ من الاتفاقية هي التي تحدِّد ذلك بقولها: **«إذا استخدم شخص ما، وهو على متن طائرة في حالة طيران، العنفَ أو هدَّد باستخدامه، بطريقة غير مشروعة لعرقلة استغلال الطائرة، أو للاستيلاء عليها، أو لممارسة الرقابة عليها، أو إذا كان على وشك القيام بمثل هذا العمل، فإن الدول المتعاقدة تتخذ جميع التدابير اللازمة لإعادة أو إبقاء الرقابة على الطائرة لقائدها الشرعي».**

من هذا النص نستنتج أنه يجب توافر خمسة شروط أو عناصر في عملية الخطف حتى تصبح الدول المتعاقدة ملزمةً باتخاذ التدابير

---

(١) راجع كتابنا: **خطف الطائرات في الممارسة والقانون.** معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٧٤. ويتضمّن الكتاب دراسة مسهبة عن هذه الاتفاقيات.

المنصوص عليها في الاتفاقية. والعناصر هي: أن يكون الفعل غير مشروع، وأن يتم بالعنف أو بالتهديد باستخدامه، وأن يقع على متن الطائرة، وأن يقع في أثناء الطيران، وأن يكون الغرض منه عرقلة استعمال الطائرة، أو الاستيلاء عليها، أو التحكُّم فيها بأية صورة كانت.

وإذا تحقَّقت جريمة الخطف، وفقاً للمادة /١١/، فما هي التدابير التي ينبغي للدول المتعاقدة اتخاذها؟ إنها تتلخَّص بالنقاط التالية: إعادة السيطرة والرقابة على الطائرة إلى قائدها الشرعي، والسماح للركاب وطاقم الطائرة بعد الهبوط بمواصلة السفر في أقرب فرصة ممكنة، وإعادة الطائرة، بعد هبوطها، وإعادة حمولتها إلى من لهم حق حيازتها، واتخاذ بعض التدابير تجاه المتهم بخطف الطائرة. فالدولة التي يوجد المتَّهم في إقليمها تتخذ تدابير احترازية تمهيداً لمحاكمته جنائياً، أو تسليمه، أو إبعاده.

تلك هي أبرز أحكام اتفاقية طوكيو. وقد وُجِّهت إليها عدة انتقادات نشير إلى أهمها:

١ ـ إنها تكتفي بالنص على الجريمة دون أن تقرن ذلك بالعقوبات الملائمة.

٢ ـ إنها لا تطبّق على جميع حالات اختطاف الطائرات.

٣ ـ إنها لا تضع قاعدة لسلّم الأولويّة في الاختصاص.

٤ ـ إنها تتضمَّن نصوصاً تتَّسم بالغموض أو بالعمومية بحيث يمكن بسهولة التنصُّل من تطبيقها أو التحايل عليها.

٥ ـ إنها تطرح مبدأ التسليم دون أن تنظّم كيفية تطبيقه.

فالاتفاقية لم تتمكَّن، إذن، من وضع تشريع دولي يتجاوب مع الحاجات المستجدّة ويسدّ القصور القانوني الذي كشفت عنه حوادث

الاختطاف. لقد طرحت القضايا المهمّة دون حلّها. والبرهان على إخفاقها أنها قُوبلت ببرود بعد انفضاض مؤتمر طوكيو، وأنها لم تساعد قط على الحدّ من حوادث الاختطاف. بل إن عدد هذه الحوادث تضاعف بعد توقيعها. ولهذه الأسباب كان على منظمة الطيران المدني الدولي أن تتحرّك لوضع اتفاقية جديدة قادرة على تصحيح الأخطاء التي وقعت فيها اتفاقية طوكيو.

ثالثاً ـ اتفاقية لاهاي للعام ١٩٧٠: هي اتفاقية لمكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات. وأبرز أحكامها يتركّز حول تعريف جريمة الخطف، وتحديد اختصاصات الدول عند ارتكاب هذه الجريمة، ومعرفة التدابير التي تُتّخذ ضد الخاطف، وكيفية تنظيم مسألة التسليم.

وعرّفت المادة الأولى من الاتفاقية جريمة الاختطاف على الشكل التالي: «**يرتكب هذا الجرم كل شخص موجود على متن طائرة في حالة طيران، إذا قام بصورة غير مشروعة، وعن طريق العنف أو التهديد به، بالاستيلاء على الطائرة، أو بالسيطرة عليها، أو إذا شرع في ارتكاب أيّ من هذه الأفعال، أو إذا اشترك مع أيّ شخص آخر قام أو شرع في ارتكاب أيٍّ من هذه الأفعال**».

فعناصر الجريمة التي يتطلبها التعريف تتكوّن، إذن، من: استعمال العنف أو التهديد به في ارتكاب الجرم، ومن الاستيلاء على الطائرة أو السيطرة على قيادتها، أو الشروع في ارتكاب هذه الأفعال، ومن القيام بهذه الأفعال بصورة غير مشروعة، ومن حدوث هذه الأفعال أثناء الطيران، ومن الاشتراك مع أيّ شخص آخر يقوم أو يشرع في ارتكابها.

وحدّدت الاتفاقية، من بين الدول المتعاقدة، تلك التي يحق لها اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد اختصاصها في حقل الجرائم الجوّية. ولكنها بدورها تعرَّضت لانتقادات شديدة، أهمها:

١ ـ إنها لا تتضمَّن أي تعريف للطائرة.

٢ ـ إنها لا تشير إلى هوية الطائرة التي تحدث فيها الجريمة.

٣ ـ إنها لا تُطبَّق إلاَّ على الطائرات التي تُستخدم للأغراض المدنيّة.

٤ـ إنها لا تُحدّد المجال الإقليمي أو النطاق الجغرافي لتطبيقها.

٥ـ إنها تأخذ بنظام تزاحم أو تواكب الاختصاصات، فتكتفي بتعيين الدول والاختصاصات دون وضع نظام الأولوية في ممارستها.

٦ـ إنها لا تُحدِّد عقوبة الخاطف، ولا تُحدِّد فترة زمنية للدول الأطراف كي تقوم بالالتزام الذي ألقته على عاتقها.

٧ ـ إنها لا تشير إلى القاعدة التي تحرّم تكرار العقوبة بالنسبة إلى الجرم ذاته.

٨ـ إنها، بخلاف اتفاقية طوكيو، لا تتحدَّث عن صلاحيات قائد الطائرة عند وقوع جرائم الخطف على متن طائرته.

٩ـ إنها لا تنص على أية حصانة قضائية لصالح الأبرياء الموجودين على متن الطائرة المخطُوفة، الذين يُضطرُّون إلى الهبوط في دولة لا يرغبون في الدخول إليها.

١٠ـ إنها لا تعالج بعض الجرائم التي لا يمكن إدخالها في إطار جريمة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، مثل الجرائم المرتكبة ضد الطائرات الجاثمة في المطارات، أو ضد المنشآت الأرضية في المطارات.

١١ـ إنها لم تتمكّن من القضاء على جرائم الاختطاف.

وإزاء هذا الوضع جرت محاولة جديدة لتلافي الأخطاء والهنات.

رابعاً ـ اتفاقية مونتريال للعام ١٩٧١: هي اتفاقية لقمع الأفعال غير المشروعة ضد سلامة الطيران المدني. والغرض منها سدّ الفراغ الذي خلّفته اتفاقيتا طوكيو ولاهاي حول الأفعال غير المشروعة الموجّهة إلى الطائرات، أثناء تحليقها أو استقرارها في المطارات، أو إلى المنشآت والمصالح الأرضية في تلك المطارات.

وباستثناء فقرتين في المادتين الأولى والثانية، ليس هناك اختلاف يُذكر في النصوص بين اتفاقيتي مونتريال ولاهاي. والفقرتان تعالجان الأمرين التاليين:

١ ـ **تحديد الأعمال غير المشروعة الموجّهة ضد سلامة الطيران المدني**. فالاتفاقية تعتبر أي شخص مرتكباً الفعل الجرمي إذا قام قصداً، وبصورة غير مشروعة، بالأعمال التالية:

أ ـ ارتكاب عمل من أعمال العنف ضد شخص على متن طائرة في حالة طيران، إذا كان من طبيعة هذا العمل أن يُخلّ بسلامة الطائرة.

ب ـ تدمير طائرة في الخدمة، أو التسبُّب لأية طائرة بأضرار تجعلها غير صالحة للطيران، أو تخلّ بسلامتها أثناء الطيران.

ج ـ وضع جهاز أو مواد في طائرة في الخدمة من شأنها تدمير هذه الطائرة، أو التسبُّب لها بأضرار تجعلها غير قادرة على الطيران، أو تعرِّض سلامتها للخطر أثناء الطيران.

د ـ تدمير منشآت الملاحة الجويّة ومصالحها، أو إنزال الضرر بها، أو عرقلة عملها، إذا كان من طبيعة أحد هذه الأعمال الإخلال بسلامة الطائرات أثناء الطيران.

هـ ـ تبليغ معلومات يدرك الفاعل أنها خاطئة ومضلَّلة فيعرّض بذلك للخطر سلامة الطائرة أثناء الطيران.

ومن اطلاعنا على هذه الأعمال الجرمية نخرج بالملاحظات التالية:

أ ـ إن الاتفاقية تشترط في كل الأفعال التي عدَّدتها توافر شرطين: النيّة الجرميّة واللامشروعيّة.

ب ـ إنه لم يعد من الضروري وجود الفاعل أو الجاني على متن الطائرة.

ج ـ إن تدمير الطائرة أو الإضرار بها يجب أن يحدث عندما تكون الطائرة في الخدمة. ولكن الفعل الجرمي يمكن أن يتم قبل أن تصبح الطائرة في الخدمة.

د ـ إن التبليغات المضلّلة بوجود قنابل أو متفجرات في الطائرات أصبحت تقع تحت طائلة العقاب.

٢ ـ **تحديد الفترة التي تكون الطائرة فيها في الخدمة**. فالطائرة تعتبر في الخدمة منذ اللحظة التي يبدأ فيها الموظفون الأرضيون أو أفراد الطاقم بإعدادها للقيام برحلة معيَّنة، وحتى انقضاء مدة / ٢٤/ ساعة على كل هبوط. وتشمل فترة الخدمة كل الوقت الذي تكون فيه الطائرة في حالة طيران. وبما أن الطائرة تتوقَّف خارج إقليم دولة العلم مدداً مختلفة، فلا بدّ من حمايتها عندما تكون في الخارج بانتظار بدء رحلة العودة إلى الوطن. وتدخل ضمن فترة الخدمة حالةُ الهبوط الاضطراري التي يفرضها الخاطف.

* * *

والخلاصة أن المجتمع الدولي بذل جهوداً في سبيل وضع إطار قانوني كفيل بقمع جرائم الجو. وأسفرت هذه الجهود عن توقيع

ثلاث اتفاقيات دولية وصدور عدة قرارات من الجمعية العامة للأمم المتحدة. وهذه الجهود تطرح سؤالاً مهماً: **هل باستطاعة الاتفاقيات الدولية القضاء كلياً على ظاهرة الخطف الجوي، أو على الأقل على كبح جماحها؟** إن فاعلية الاتفاقيات تتوقّف على مقدرة المجتمع الدولي على حل المشكلات الثلاث التالية:

١ ـ **مشكلة تسليم الخاطف.** فقد تركت الاتفاقيات للدولة التي تأسر الخاطف حرية التسليم أو المحاكمة. وأثبتت حوادث الاختطاف أن الدولة ترفض التسليم عادةً وتفضل الاعتماد على سلطاتها القضائية لمقاضاة الخاطفين. وبما أن الخاطف يبحث دائماً عن الدولة التي تتعاطف مع ميوله السياسية للهبوط في أرضها، والتهرُّب من العقوبة، أو مواجهة عقوبة مخفّفة، فإن الرادع الذي بنت الاتفاقيات عليه الآمال ينهار هنا ويفقد كل فاعليته.

وقد نسارع ونؤكّد أن الحل يكمن في اشتراط التسليم الفوري. غير أن ذلك يصطدم بالحق الذي ما زالت الدولة تحتفظ به لنفسها وتعتبره من أهم مبادىء سيادتها، وهو حقها في منح الإيواء أو اللجوء السياسي لمن تشاء من الفارّين إليها.

٢ ـ **مشكلة الصبغة السياسية للمجرم.** فالغالبية الساحقة من الدول ترفض تسليم اللاجئين إليها بعد ارتكابهم الجرائم السياسية في بلد آخر. والقانون الدولي يقرّ مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين. وتحرص دول على النص على هذا المبدأ في دساتيرها أو تشريعاتها أو معاهداتها المتعلقة بتسليم المجرمين.

ومفهوم الجرم السياسي فضفاض ومطّاط وقابل للتفسير والتأويل. وللدولة هنا مطلق الحق في تقدير الجرم وإضفاء الصبغة السياسية

عليه. وتاريخ العلاقات الدولية حافل بالمنازعات حول هذه المسألة. وأُتيح لمحكمة العدل الدولية إصدار أحكام فيها (مثلاً: قضية حق اللجوء السياسي بين كولومبيا والبيرو في العام ١٩٥٠ـ ١٩٥١). ومع أن اتفاقيتي لاهاي ومونتريال حاولتا جعل الاختطاف جريمة قابلة للتسليم، فإن غالبية الدول الموقعة تحفّظت واحتفظت لنفسها بحق منح اللجوء السياسي للخاطفين.

٣ ـ **مشكلة الإلزام والعقوبة في القانون الدولي**. فبعد كل اتفاقية يُطرح السؤال التالي: هل ستتقيَّد الدول الأطراف بمضمونها؟ وإذا رفض طرف التزامَها، فما هي التدابير المتوافرة لدى المجتمع الدولي لإرغامه على الالتزام والتنفيذ؟

أثيرت هذه المسألة في اجتماعات منظمة الطيران المدني الدولي، وقدّمت اقتراحات بفرض عقوبات. ولكنه تبيَّن أن ذلك ليس من صلاحياتها، فمجلس الأمن هو وحده القادر على فرض العقوبات ضد الدول. ونعلم أن حق النقض الممنوح للدول الخمس الكبرى يحول، في معظم الأحيان، دون اتخاذ عقوبات ضد الدول التي تخالف أحكام الاتفاقيات الدولية. وسجلّ المجلس حافل بالشواهد في هذا الحقل. والولايات المتحدة هي أكثر الدول الخمس استعمالاً لحق النقض، وخصوصاً منذ انهيار الاتحاد السوفياتي. وقد شلّ الاستعمال المتكرر لحق النقض نشاط مجلس الأمن وأثار استياء الدول المحبة للسلام، فراحت تطالب بإلغائه، أو بإدخال تعديل جذري على كيفية استعماله، وتحديد المسائل التي لا ينبغي لها الخضوع لهذا الحق.

والملاحظ، في الآونة الأخيرة، أن واشنطن تسعى، بكل ما

تملك من وسائل، لتسخير هذا الحق لحماية إسرائيل والدفاع عن كل المخالفات والاعتداءات التي ترتكبها ضد شعوب المنطقة العربية.
ولأن المجلس لم يجرؤ يوماً على ردع إسرائيل أو إنزال عقوبة، ولو طفيفة، بها، فقد طغى حكامها وتجبروا وتمردوا على إرادة المجتمع الدولي، ورفضوا بوقاحة وصفاقة، الانصياع لأي قرار دولي، ولو صدر بالإجماع. وجميع الدلائل تؤكد أن المجلس لن يُغيّر موقفه في القريب العاجل من تصرفات إسرائيل. فالإدارة الأميركية المهيمنة على مقاليد الأمور في المجلس تستعين بإسرائيل لتحقيق أطماعها اللامحدودة في المنطقة العربية. وهي لن تدعه يتّخذ أي قرار تنفيذي يسيء إلى إسرائيل «لأن أميركا مع إسرائيل بالحق وبالباطل، وإذا اختلف الحق مع إسرائيل، فهي مع إسرائيل»[1].

---

(١) راجع ما كتبه، في هذا الصدد، الصحافي الراحل ميشال أبو جودة، في صحيفة النهار، في ١٧/٩/١٩٦٩.

الفصل الثاني

النظام القانوني للفضاء الخارجي

في ٤/ ١٠/ ١٩٥٧، أطلق الاتحاد السوفياتي أول قمر صناعي إلى الفضاء (سبوتنيك الأول) دار حول الأرض على ارتفاع /٩٠٠/ كلم فوق سطح الأرض، فكان هذا الإنجاز أول عملية إطلاق ناجحة باتجاه الفضاء الخارجي. وبعد شهر أطلق قمراً ثانياً (سبوتنيك الثاني) ارتفع إلى علو /١٥٠٠/ كلم.

وسارعت الولايات المتحدة للرد على هذا التحدّي، فأطلقت خلال شهرين ثلاثة أقمار (في ٣١ كانون الثاني/يناير، و١٧ و٢٦ آذار/مارس ١٩٥٨). وتلاحق إطلاق الأقمار من جانب الجبّارَيْن واشتدَّت المنافسة العلمية المتّسمة بالتحدِّي بينهما.

واستطاع الاتحاد السوفياتي إحراز نصرٍ جديد عندما تمكّن، في ١٣/ ٤/ ١٩٦١، من إرسال أول إنسان إلى الفضاء، في مركبة دارت حول الكرة الأرضية دورةً واحدةً ثم هبطت بأمانٍ في المكان المحدّد لها. ولم تتأخر الولايات المتحدة عن ردّ التحدِّي، فأرسلت، في ٥/ ٥/ ١٩٦١، سفينةً فضائيةً تحمل إنساناً جابت الفضاء لمدة ربع ساعة.

وفي ٥/ ٨/ ١٩٦١، أرسل الاتحاد السوفياتي سفينةً أخرى تحمل إنساناً دارت حول الأرض /١٧/ مرة. وردّت الولايات المتحدة بإطلاق ثلاث سفن فضائية على متن كلّ منها رائد فضائي.

وبعد هذه التجارب الناجحة جرت محاولات للوصول إلى الأجرام الأكثر قرباً من الأرض. ففي أوائل العام ١٩٦٦، أنزل الاتحاد السوفياتي محطةً فضائيةً على سطح القمر، ثم أتبعها بمحطة أخرى هبطت، بعد رحلةٍ استغرقت ثلاثة أشهر ونصف الشهر، على سطح كوكب الزهرة، وتركت هناك علماً سوفياتياً.

ودبّت الحماسة في أوصال الولايات المتحدة فأرسلت في بداية العام ١٩٦٨، مركبةً عليها ثلاثة روّاد في رحلة استكشافية حول القمر. وفي تموز (يوليو) ١٩٦٩، حقّقت أهم انتصار في مجال ارتياد الفضاء بإطلاق المركبة أبوللو الحادية عشرة، وعليها ثلاثة روّاد حطّوا على سطح القمر، وأمضوا ساعاتٍ هناك جمعوا خلالها عيّناتٍ من تربته وثبّتوا بعض الأجهزة العلمية، ثم عادوا سالمين إلى الأرض.

وتوالت بعد ذلك عمليات ارتياد الفضاء الخارجي في أشكال مختلفة: تلاقي المركبات والتحامها في الفضاء، وبقاء روّاد الفضاء مدداً طويلةً في الفضاء، وخروجهم من المركبات إلى رحاب الفضاء، واستشكاف الأجرام السماوية، وإرسال المسابر sondes إلى خارج النظام الشمسي.

وتنوّعت، في الوقت ذاته، عمليات الاستخدام المدني والعسكري للأقمار والأجهزة الصناعية التي تجوب الفضاء، وتدور حول الأرض، وتراقب ما يجري في ساحات العالم، وتستكشف الثروات الطبيعية في الأرض والبحر، وتتنصّت (أو تتجسّس) على المكالمات الهاتفية واللاسلكية والإذاعية، وتتعرّف إلى أمكنة ما يمخر عباب البحر أو ينتشر في الأرض، وتسجّل تطورات الأحوال الجوية، وتجمع المعلومات عن النجوم والكواكب والنيازك، وتُجري

الاختبارات العلمية... واستغلّت الولايات المتحدة هذا التطوُّر العلمي فأعدّت مشروعاً لما أسمته «حرب النجوم».

وهذا النشاط الذي كان حكراً على الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة أصبح، بعد فترة وجيزة، في متناول دولٍ أو مجموعاتٍ دولية عديدة. وبما أنه غدا قطاعاً متميزاً ومستمراً من النشاط البشري والاجتماعي، فقد اشتدَّت الحاجة إلى قانون يحكمه وينظِّمه. وبما أن دولاً عديدة باتت تتعاطى هذا النشاط الذي يتجاوز حدودها الإقليمية ويمتدّ إلى حدود الدول الأخرى، فقد أصبح من المنطقي أن يكون هذا القانون قانوناً دولياً.

وإذا كانت اتفاقية شيكاغو اهتمَّت بالشؤون الجوية، فإن قانون الجو الذي أرست دعائمه لم يكن مؤهّلاً للتكيّف مع التقنيّات الفضائية. فهو لا يُنظّم في الجو إلاَّ مسيرة طائراتٍ تسبح وتتحرَّك فيه بفضل ردّ فعل الهواء، في حين أن الأجهزة والآلات الفضائية تُدفع بالصواريخ وتتنقّل خارج الجو، في طبقات عليا ينعدم فيها الهواء.

ولو اعتبرنا أن القواعد العامة للقانون الدولي تُطبّق (أو يجب أن تُطبّق) على الفضاء الخارجي، لأنها قواعد عالمية، فإن التطورات والإنجازات العلمية الحديثة باتت تفرض إمّا إجراء عملية تحديث لهذه القواعد، وإمّا وضع نظام قانوني جديد، كفيل بمواجهة المستجدات والتكيّف مع التقدُّم العلمي المرتقب وتحديد الحقوق والالتزامات للدول التي ترتاد الفضاء وإيجاد الحلول للمشكلات الخاصة المعقدة التي تطرحها ظاهرة ارتياد الفضاء الخارجي.

وعندما انكبّ الفقهاء على دراسة الأساس القانوني للنشاط الفضائي اختلفوا حول فكرة السيادة والحرية. وتدخّلت الأمم

المتحدة وسعت لوضع نظام جديد لاستخدام الفضاء. فما هي الآراء والجهود في هذا الصدد؟ وما هو التنظيم الدولي الحالي الذي يحكم سلوك الدول التي ترسل الصواريخ والمركبات والأقمار والمسابر إلى الفضاء الخارجي؟[1]

القسم الأول: الآراء والجهود حول استخدام الفضاء الخارجي

لقد أُثير، على غرار ما جرى للنظام القانوني للجو، جدل حول الأساس القانوني للنشاط الذي تقوم به الدولة في الفضاء الخارجي، فاضطرَّت الأمم المتحدة، إزاء الآراء والمواقف المتضاربة، إلى التدخل وحسم الأمر.

أولاً ـ الآراء الفقهية:

تركّز الجدل حول مدى سيادة الدولة على الفضاء الخارجي الذي يعلو إقليمها. وهنا ظهر في الفقه اتجاهان: الأول يؤيِّد مبدأ سيادة الدولة على كل ما يعلو إقليمها، والثاني يأخذ بمبدأ حرية الفضاء الخارجي.

١ ـ **مبدأ سيادة الدولة.** فأنصار هذا المبدأ يرون أن سيادة الدولة تشمل كلّ ما يعلو إقليمها من فضاء جوي أو خارجي، ويؤكِّدون أن أحكام اتفاقية شيكاغو تسمح بتفسير تعبير «المجال الجوي» تفسيراً

---

(1) - P.M. Martin, Droit international des activités spatiales. Masson, Paris 1992.

- P. M. Martin, Les textes du droit de l'espace. P.U.F. (Que sais-je?), Paris 1993.

واسعاً يستوعب كل ما يمكن أن يصل إليه الإنسان أو يدركه. وهم يستندون في موقفهم هذا إلى قاعدة قديمة في القانون الروماني تُفيد أن حق الملكية يمتدّ إلى جوف الأرض وما فوقها.

وعملاً بهذه القاعدة يصبح استخدام الفضاء خاضعاً لإرادة الدولة. ولكن التطورات العلمية التي تسمح للمركبات الفضائية بالارتفاع مسافاتٍ بعيدة في الفضاء الخارجي وبعبور أجواء الدول بسرعة البرق أحياناً تجعل من الصعب، عملياً، ممارسة السيادة الوطنية على هذا الفضاء، وإخضاعه أو إخضاع أيّ جزء منه للتشريعات أو المراقبة المحلية. ولهذا تخلّى معظم الفقهاء عن التشبّث بفكرة السيادة.

٢ ـ **مبدأ حرية الفضاء الخارجي**. فأنصار هذا المبدأ يرون أن النصوص المتعلّقة بالمجال الجوي لا تنطبق على الفضاء الخارجي أو الكوني. والسبب يعود، كما ألمحنا من قبل، إلى أن الهواء ينعدم في الفضاء الخارجي أو يقلّ إلى درجةٍ لا تسمح للطائرة بالطيران بردّ فعل الهواء. فاتفاقية شيكاغو عرّفت الطائرة بأنها كلّ آلةٍ تطير برد فعل الهواء، أو بدفعٍ هوائي. وهذا التعريف لا ينطبق على الأقمار الصناعية والمركبات والسفن الفضائية التي تُحلّق في طبقاتٍ لا هواء فيها. وليس بإمكان الدولة ممارسة إشراف فعلي على أجهزةٍ تسبح بهذا الشكل في الفضاء الذي يعلو إقليمها.

ونظراً لصعوبة الرقابة أو استحالة تحديد أماكن الأجسام التي تسير في الجو وتدور حول الأرض بسرعة هائلة، وحرصاً على نجاح تلك الإنجازات التي تُثبت عبقرية الإنسان، فإن الدول لم تُبْدِ، منذ أن غزت الأقمارُ والمركباتُ الفضاءَ الخارجي، أيَّ اعتراضٍ أو احتجاجٍ على تحليق هذه الأجسام فوق إقليمها.

وقبل احتدام الخلاف بين أنصار الرأيين تدخّلت الأمم المتحدة ووضعت حداً لكل خلاف حول مسألة السيادة على الفضاء الخارجي.

ثانياً ـ جهود الأمم المتحدة:

لم يمض شهر على إطلاق أول قمر صناعي سوفياتي حتى سارعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى معالجة موضوع استخدام الفضاء الخارجي. ففي ١١/١١/١٩٥٧، عبّرت الجمعية عن قلقها بالنسبة إلى الأخطار التي يمكن أن تستهدف العالم فيما لو استُعمل الفضاء الخارجي في الأغراض العسكرية. وشكّلت الجمعية، في العام ١٩٥٨، **لجنة الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي** لبحث المشكلات الناجمة عن هذا الاستخدام. وتبيّن من أعمال اللجنة والمناقشات في الجمعية العامة أن هناك اتجاهاً واضحاً يُناصر مبدأ حرية الفضاء بشرط احترام بعض المبادىء.

وفي العام ١٩٦١، أي في العام الذي حلّق فيه الإنسان (بشخص غاغارين) في الفضاء ودار حول الأرض، أصدرت الجمعية العامة باكورة قراراتها الأساسية المكرّسة لمبدأ حرّية الفضاء (القرار الصادر في ٢٠/١٢/١٩٦١). وبعد عامين تبنّت «**إعلان المبادىء القانونية التي تحكم أنشطة الدول في مجال استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي**» (قرار ١٣/١٢/١٩٦٣).

وموافقة واشنطن وموسكو على هذا «الإعلان» شجّعت الأمم المتحدة على التفكير في إصدار معاهدة عامة حول الفضاء. وبفضل المفاوضات المثمرة بين الجبّارين، والدراسات الجادة التي وضعتها لجنة الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي، تمكّنت الجمعية العامة،

في ١٩/ ١٢/ ١٩٦٦، من اعتماد معاهدة حول المبادىء التي تحكم أنشطة الدول في مجال استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى. وتمَّ التوقيع عليها في ١٧/ ٢/ ١٩٦٧، ودخلت حيز التطبيق في ١٠ تشرين الأول (أكتوبر) من العام ذاته. واعتُبرت المعاهدة اتفاقاً إطاريّاً يتضمَّن إعلان المبادىء العامة التي تحتاج فيما بعد إلى شرح وتفصيل.

وتابعت الجمعية العامة جهودها فتبنّت، بالطريقة ذاتها، أربع اتفاقيات جاءت تستكمل وتُرسّخ المبادىء التي أُعلنت في عاميْ ١٩٦٣ و١٩٦٧. وقد أجاز المجلس النيابي اللبناني للحكومة، في نهاية العام ٢٠٠٥، الانضمام إلى هذه الاتفاقيات[١]، وهي:

١ ـ الاتفاق حول إنقاذ روَّاد الفضاء وعودتهم وإعادة المواد التي أُطلقت في الفضاء الخارجي (قرار ١٩/ ١٢/ ١٩٦٧). ودخل حيّز التنفيذ في ٣/ ١٢/ ١٩٦٨.

٢ ـ الاتفاقية حول المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسبّبها الأجسام الفضائية (قرار ٢٩/ ١١/ ١٩٧١). ودخلت حيز التنفيذ في ١/ ٩/ ١٩٧٢.

٣ ـ الاتفاقية حول تسجيل الأجسام التي تُطلق في الفضاء الخارجي (قرار ١٢/ ١١/ ١٩٧٤). ودخلت حيز التنفيذ في ١٥/ ٩/ ١٩٧٦.

٤ ـ الاتفاق الذي يُنظِّم أنشطة الدول على القمر والأجرام السماوية الأخرى (قرار ٥/ ١٢/ ١٩٧٩). ودخل حيز التنفيذ في ١١/ ٧/ ١٩٨٤.

وبالإضافة إلى هذه الجهود أبدت الجمعية العامة ولجنتها (التي

---

(١) راجع مجلة **الحياة النيابية**. العدد ٥٧. كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠٥.

تشتمل على لجنتين فرعيتين: الأولى قانونية والثانية علمية وتقنية) اهتماماً بالغاً بالتطبيقات العلمية والتكنولوجية الفضائية وسعت لتمكين الدول النامية من الإفادة منها.

ولم يقتصر أمر الاهتمام بالفضاء الخارجي على الجمعية العامة، فقد شاركتها في ذلك عدة وكالات متخصّصة، مثل منظمة الغذاء والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة الأونسكو، والمنظمة الدولية للاتصالات اللاسلكية.

ونلاحظ هنا أن إبرام معاهدات عالمية شاملة لم يحُلْ دون إبرام اتفاقات إقليمية وثنائية تُتيح توثيق التعاون وتبادل الخبرات في هذا المجال. فقد أقدمت موسكو وواشنطن، في ٢٤/ ٥/ ١٩٧٢، على توقيع اتفاق حول استكشاف واستخدام الفضاء لأغراضٍ سلمية. وشكّل هذا الاتفاق إطاراً للتعاون العلمي بين الطرفين في المجال الفضائي. وكانت الدولتان قد أبرمتا من قبل عدة اتفاقيات تحظّر إجراء التجارب النووية في الجو والفضاء. وأشهرها اتفاقية موسكو، في ٥/ ٨/ ١٩٦٣، للحظر الجزئي لهذه التجارب. ووقّعت دول أوروبا الغربية عدة اتفاقات حول الفضاء. وفي العام ١٩٨٨، وقّعت واشنطن مع اليابان وكندا وتسعة أعضاء من الوكالة الفضائية الأوروبية اتفاقات مماثلة حرصت فيها على إضفاء الصبغة العلمية على المبادىء العامة للقانون الفضائي.

وتميّزت جهود الجمعية العامة في حقل استخدام الفضاء سلمياً بإصدار أربع وثائق تستهدف توطيد المبادىء التي أعلنتها في قراراتها. والوثائق هي:

١ ـ إعلان المبادىء القانونية التي تحكم أنشطة الدول في مجال ارتياد

واستخدام الفضاء الخارجي (قرار ١٣/ ١٢/ ١٩٦٣).

٢ ـ المبادىء التي تحكم استعمال الدول للأقمار الصناعية حول الأرض لأغراض التلفزة المباشرة الدولية (قرار ١٨/ ١٢/ ١٩٨٢).

٣ ـ المبادىء الخاصة بالاستشعار عن بُعْد (قرار ٣/ ١٢/ ١٩٨٦).

٤ ـ المبادىء الخاصة باستعمال موارد الطاقة النووية في الفضاء (قرار ١٤/ ١٢/ ١٩٩٢).

وبالاستناد إلى هذه المبادىء والاتفاقيات التي أتينا على ذكرها يمكننا اكتشاف القواعد العامة المعتمدة (وإن تكن غير كاملة وشاملة حتى الآن) في تنظيم استخدام الفضاء.

القسم الثاني: التنظيم الدولي لارتياد واستخدام الفضاء الخارجي

ذكرنا أن الجمعية العامة أصدرت، في العام ١٩٦٣، قراراً يحتوي على إعلانٍ للمبادىء التي يجب أن تسود كلّ نشاط دولي في الفضاء الخارجي. وقد تضمَّن «الإعلان» القواعد العامة التي ينبغي للدول أن تتبعها عند ارتياد هذا الفضاء أو استخدامه. ومن ميزاته أنه وضع حداً للجدل الفقهي الذي كان قائماً حول الوضع القانوني للفضاء الخارجي، فقد أخذ بمبدأ حرية الريادة والاستخدام ومنع التملّك الوطني.

ومع أن واشنطن وموسكو أعلنتا التزامهما هذه المبادئ فإن القرار، كبقية القرارات الصادرة عن الجمعية العامة، بقي توصيةً موجّهة إلى دول العالم. وهذا يعني أن المبادىء حول الفضاء

الخارجي لم تَرْقَ إلى مرتبة القواعد القانونية الدولية الملزمة. وانتقالها إلى هذا الصعيد لا يتمّ إلاَّ عند تحوّلها إلى عرفٍ متواترٍ ومستقرٍ، أو لدى تدوينها في اتفاقية دولية. وبما أن سرعة الاكتشافات والغزوات الفضائية لا تحتمل انتظار تبلور القواعد العرفية، فقد استقرَّ الرأي على اللجوء إلى التدوين، فكانت المعاهدة الخاصة بالمبادىء المتعلقة بأنشطة الدول في ارتياد واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى.

وسنُلقي، في هذا القسم، نظرةً على مضمون هذه المعاهدة، ثم نُبيّن أهم ميزات النظام القانوني للفضاء الخارجي.

أولاً ـ معاهدة الفضاء الخارجي للعام ١٩٦٧:

هي أول معاهدة دولية تتضمَّن قواعد دولية تعاقدية ملزمة في شأن ارتياد الفضاء والأجرام السماوية[١]. وتقع في /١٧/ مادة، وتحتوي على المبادىء التي أقرّتها الجمعية العامة في قرارها الصادر في العام ١٩٦٣. وتنص هذه المبادىء على الأمور التالية[٢]:

١ ـ يكون ارتياد الفضاء الخارجي واستخدامه، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى، لصالح جميع الأقطار وفائدتها، بغضّ النظر عن مستواها الاقتصادي أو العلمي.

٢ ـ يكون هذا النشاط حراً لجميع الدول، ودون تمييز، وعلى أساس المساواة، ووفقاً للقانون الدولي.

---

(١) J.D. de La Rochère, «La convention sur l'internationalisation de l'espace», AFDI, 1967, pp. 607 - 647.

(٢) راجع كتاب شارل شومون Chaumont: قانون الفضاء. ترجمة د. سموحي فوق العادة. منشورات عويدات. بيروت ١٩٧٢. وفي الكتاب النص المعرّب لمعاهدة ١٩٦٧.

٣ ـ لا يكون الفضاء الخارجي والأجرام السماوية موضعاً للتملّك الوطني على أساس السيادة أو الاستعمال أو الاحتلال، أو على أي أساس آخر[١].

٤ ـ يتم هذا النشاط وفقاً للقانون الدولي، بما فيه ميثاق الأمم المتحدة، بغية الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وتعزيز التعاون والتفاهم الدوليين.

٥ ـ تتعهّد الدول الأطراف بألاّ تضع في الأجهزة التي تُطلقها في مدار الأرض أية أسلحة نووية، أو أي نوع آخر من أسلحة الدمار الشامل، وألاّ تضع كذلك أسلحةً مماثلةً في أي جرم من الأجرام السماوية، أو في الفضاء الخارجي بأي شكل من الأشكال. ويقتصر استخدام القمر وبقية الأجرام السماوية من جانب الأطراف على الأغراض السلمية. ويُحظّر إقامة قواعد ومنشآت عسكرية وتحصينات عليها، أو إجراء تجارب أو مناورات عسكرية. ولكنه يُسمح للعسكريين باستخدامها في أغراض البحث العلمي أو في أي غرض سلمي آخر.

٦ ـ تعتبر الدولُ الأطراف الملاحين الفضائيين رُسُلَ الإنسانية في الفضاء الخارجي، وتقدّم إليهم كل مساعدة ممكنة عند حصول حادث أو وقوع محنة أو هبوط اضطراري فوق إقليم دولة طرف في المعاهدة أو في أعالي البحار. ويجب، في مثل هذه الحالات، تأمين عودتهم سالمين إلى الدولة التي سُجّلت فيها مركبتهم. وعلى هؤلاء الملاحين، عند قيامهم بنشاطهم الفضائي، أن يقدّموا بدورهم كل

---

(١) A.D. Roth, «La prohibition de l'appropriation et les régimes d'accès aux espaces extra - terrestres». P.U.F., Paris 1992.

مساعدة ممكنة إلى الملاحين الآخرين الذين ينتمون إلى دولٍ أطرافٍ أخرى. وعلى الدول الأطراف أن تُخطر فوراً الدول الأطراف الأخرى، أو الأمين العام للأمم المتحدة، بأية ظاهرة تكتشفها في الفضاء، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى، ويكون من شأنها تشكيل خطر على حياة روّاد الفضاء أو صحتهم[1].

٧ ـ تتحمّل الدول الأطراف المسؤولية الدولية عن أنشطتها الوطنية في الفضاء والأجرام، سواءٌ أكان القائم بها هيئات حكومية أم مجموعات غير حكومية، وأن تسهر على متابعة هذه الأنشطة وفقاً لأحكام المعاهدة. ونشاط المجموعات غير الحكومية يجب أن يتم بترخيص من الدولة الطرف وتحت رقابتها المستمرة. وإذا تمّ هذا النشاط بواسطة منظمة دولية تحمّلت المنظمة والدول الأعضاء مسؤولية عدم احترام الأحكام الواردة في المعاهدة.

٨ ـ تتحمّل كلّ دولةٍ طرف تُطلق أو تسمح بإطلاق أيّ جسم في الفضاء، أو يُستخدم إقليمها أو منشآتها لعملية إطلاقٍ من هذا النوع، مسؤوليةً دوليةً عن الأضرار التي يُسبّبها هذا الجسم أو أيّ من شظاياه، على الأرض أو في الجو أو الفضاء، بما في ذلك القمر والأجرام، لأية دولة طرف أو لأي شخص من أشخاصها الطبيعيين أو المعنويين[2].

٩ ـ تحتفظ الدولة الطرف، المقيّد في سجلّها جسمٌ أُطلق في

---

(١) A. Ch. Kiss, «L'accord sur le retour et le sauvetage des astronautes et le restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique». AFDI, 1968, p. 736 - 746.

(٢) O. Delau, «La responsabilité pour dommages causés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique». AFDI, 1968, p. 747 - 755.

الفضاء الخارجي، بالولاية والرقابة على هذا الجسم وعلى ما قد يحمله من أشخاص أثناء وجوده في الفضاء أو فوق أحد الأجرام السماوية. وتبقى لهذه الدولة ملكيّة مثل هذه الأجسام، بما فيها الأشياء المبنيّة فوق الأجرام أو المنقولة منها أو شظاياها عندما توجد هذه الأجسام أو أجزاؤها في الفضاء الخارجي أو فوق جرم سماوي، أو عندما تعود إلى الأرض. وتُردّ إلى دولة السجلّ كل الأجسام أو الأجزاء التي يُعثر عليها خارج حدودها، بشرط تقديم البيانات الثبوتيّة.

١٠ ـ تلتزم الدول الأطراف، لدى استخدام الفضاء الخارجي أو ارتياده، الاسترشاد بمبادىء التعاون والمساعدة المتبادلة ومراعاة مصالح الدول الأطراف الأخرى. وعلى الدولة التي يكون لديها من الأسباب ما يحملها على الاعتقاد بأن هناك أنشطة أو تجربة، تُزمع هي أو مواطنوها القيام بها، قد تُسبّب عرقلةً مضرّةً بأنشطة الدول الأطراف الأخرى في مجال الاستكشاف والاستخدام السلميين للفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية... على هذه الدولة إجراء المشاورات الدولية اللازمة قبل الشروع في ذلك النشاط أو قبل إجراء تلك التجربة.

١١ ـ تتفق الدول الأطراف التي تقوم بأنشطة في الفضاء على إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة والرأي العام والأسرة العلمية الدولية بطبيعة هذه الأنشطة ومسيرتها ونتائجها، وذلك من أجل تعزيز التعاون الدولي في مجال ارتياد الفضاء الخارجي للأغراض السلمية. وعلى الأمين العام أن يُؤمّن توزيع هذه المعلومات فور تلقّيها.

والخلاصة أن معاهدة العام ١٩٦٧ كانت خطوة مهمة على درب

تدوين القواعد القانونية الخاصة بالفضاء الخارجي. ومن هذه القواعد يمكننا تحديد النظام القانوني الراهن لهذا الفضاء.

ثانياً ـ النظام القانوني للفضاء الخارجي:

في العام ١٩٦٧، ألقى ممثّل مالطا في الأمم المتحدة خطاباً مدوّياً في الجمعية العامة قال فيه إن أعماق البحار والمحيطات، الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية للدول، يجب أن تُستثنى من التملّك الوطني والاستخدام الحر معاً. ولقي خطابه تجاوباً تُرجم فيما بعد بجعل الأعماق البحرية **«تراثاً مشتركاً للإنسانية»**.

غير أن الفضاء الخارجي، باستثناء القمر والأجرام السماوية، وبخلاف المرتبة التي تبوّأتها الأعماق البحرية، لم يحظَ بعدُ بهذا الشرف. إن وضعه، من هذه الناحية، يُشبه وضع البحر العام الذي يخضع لنظام من التدويل يتميّز بتطبيق مبدأين: حظر التملّك وحرية الاستخدام.

١ ـ **حظر التملُّك.** لقد أعلنت الولايات المتحدة، وكذلك الاتحاد السوفياتي، في مناسبات عدة، أنهما لا يهدفان إلى تملُّك أية قطعة أو مساحة من الفضاء الخارجي. وكان هذا المبدأ الذي طرحه إعلان العام ١٩٦٣ قد برز في المادة الثانية من معاهدة العام ١٩٦٧ التي تنص على **«أن الفضاء الخارجي، بما فيه القمر والأجرام السماوية الأخرى، لا يمكن أن تكون موضع تملُّك وطني بإعلان السيادة، أو بطريق الاستعمال أو الاحتلال، أو بأية وسيلة أخرى»**.

ومع ذلك فتطبيق المبدأ قد يبدو صعباً من ناحيتين: بسبب عدم تعيين الحدّ الفاصل بين المجال الجوي والمجال الفضائي، وبسبب

مطالب دولٍ تقع على خط الاستواء إزاء المدار الجغرافي الثابت. ففي هذا المدار يمكن وضع قمر صناعي بطريقة يبدو فيها ثابتاً لمن ينظر إليه من الأرض. ولاحظت دول قريبة من خط الاستواء أن هذا المدار، الأكثر ملاءمةً لبث الاتصالات المتلفزة بالأقمار الصناعية، يُشكّل مورداً مالياً، طبيعياً ونادراً، وأنه ينبغي لها الاحتفاظ بالسيادة عليه. وتحمَّست فعلاً مجموعة من الدول الاستوائية (مثل البرازيل وكولومبيا وكينيا وأندونيسيا) وأصدرت، في ٣/١٢/١٩٧٦، تصريحاً مشتركاً أعلنت فيه سيادتها على المدار المذكور. إلاَّ أن هذا الادعاء قوبل بالرفض من أعضاء الأسرة الدولية[١].

٢ ـ **حرية الاستخدام**. إن حظر تملّك الفضاء يقود إلى حرية استعماله من قبل جميع الدول، دون تمييز وعلى أساس المساواة التامة. والمادة الأولى من معاهدة العام ١٩٦٧ تؤكّد ذلك. والحرية هنا مماثلة للحرية في البحار العامة. وهذا يعني أن الوصول إلى الفضاء الخارجي حرّ، وأن النشاط الفضائي، لا سيما البحث العلمي، لا يخضع لترخيصٍ من الدول التي تقع تحت الفضاء.

وحرية استخدام الفضاء الخارجي لا تعني، كما هو الحال بالنسبة إلى البحر العام، الفوضى. فمعاهدة العام ١٩٦٧ تفرض ثلاثة قيود على ممارستها:

القيد الأول هو أن الأنشطة الفضائية يجب أن تتم وفقاً للقانون الدولي العام، بما فيه ميثاق الأمم المتحدة.

والقيد الثاني هو أن استخدام الفضاء يجب أن يكون لأغراض

(١) S. Courteix, «Le statut de l'orbite des satellites géostationnaires». AFDI, 1978, p. 890 - 904.

سلمية ويرمي إلى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. إلاَّ أنه يُستنتج من المادة الرابعة من المعاهدة أن هذا القيد لا يُطبّق كلياً إلاَّ على القمر والأجرام السماوية. أمّا بالنسبة إلى الفضاء فالإلزام يبقى جزئياً. والبرهان أن الفقرة الأولى من تلك المادة تمنع وضع الأسلحة النووية والتدميرية في مدار الأرض. وأكّد كثيرون أن وضع أسلحة تقليدية في الفضاء الخارجي ليس ممنوعاً. وهذا الوضع ينسحب على أنشطة أخرى ويُبعد عنها تهمة اللامشروعية، مثل الرصد الفضائي الذي تقوم به أقمار صناعية، مأهولة أو غير مأهولة، ويوصف بأنه «تجسّس فضائي».

والقيد الثالث هو ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة الأولى، وهو أن استخدام الفضاء، بما فيه القمر والأجرام، «يجب أن يتم لصالح جميع الأقطار وفائدتها، مهما يكن مستوى نموها الاقتصادي أو العلمي»، لأن هذا الاستخدام هو «حصة البشرية جمعاء».

ومما لا شك فيه أن هذا التعبير الأخير يُعتبر أقل وضوحاً من تعبير «تراث الإنسانية المشترك» الذي لم يرد في المعاهدة إلاَّ بمناسبة الحديث عن القمر والأجرام السماوية. ومع ذلك، فهو يُشكِّل نداءً ملحّاً موجّهاً إلى الدول لكي تُرسّخ تعاونها في المجال الفضائي.

* * *

وفي ختام حديثنا عن الجو والفضاء نبدي ملاحظتين:

الأولى هي أن التقدُّم العلمي أتاح للإنسان، بالإضافة إلى استخدام الجو كطريق للملاحة الجوية، الانتفاع بالجو كوسيلة للاتصال الفكري عن طريق الإذاعة المسموعة والمرئيّة. ولهذه الوسيلة أهمية بالغة اليوم، وخصوصاً بعد أن أخذت الدعاية بالصوت

والصورة تقوم بدور فاعل ومؤثّر في بث العقائد والأفكار. وقد عُقدت، في الآونة الأخيرة، اتفاقيات دولية كثيرة من أجل تحديد موجات الإرسال، وتجنّب تداخلها، ومنع التشويش عليها، وكذلك من أجل التعاون في مختلف حقول هذه الفنون الجديدة.

والملاحظة الثانية هي أن الاكتشافات العلمية الباهرة أثارت، كما رأينا، جدلاً حول بعض الموضوعات، ومنها مسألة تعيين الحد الفاصل بين المجال الجوي والفضاء الخارجي، ومسألة تعيين النظام القانوني الدولي للفضاء الخارجي.

وعلى الرغم من كل الاختلافات الفقهية، فهناك اليوم إجماع على بعض المبادىء، مثل:

١ ـ استحالة إخضاع الفضاء الخارجي والكواكب وبقية الأجرام السماوية لسيادة دولةٍ ما، أو لملكيّتها.

٢ ـ وجوب استخدام الفضاء والقمر والأجرام السماوية في الأغراض السلمية فقط.

٣ ـ ضرورة قيام تعاون بين الدول لمساعدة روّاد الفضاء وإنقاذهم إذا ما تعرّضوا لأي خطر.

٤ ـ تقرير مسؤولية الدولة التي تُطلق أو تسمح بإطلاق الأقمار والمركبات من أرضها عن جميع الأضرار التي تنزل بالغير[١].

---

(١) راجع حول قانون الفضاء:

L., Peyrefitte, «Droit de l'espace». Dalloz 1993.

الجزء الرابع

التعامل الدولي وقت السلم

من الأهداف الرئيسية للقانون الدولي العام تنسيقُ العلاقات بين الدول وتطويرها وتحسينها. فالدولة، بحكم وجودها ضمن الأسرة الدولية، مضطرة إلى القيام باتصالٍ دائم بغيرها من الدول. ويُمثّل كلَّ دولة في علاقاتها الخارجية رئيسها الأعلى (رئيس الدولة). ويتولى إدارة هذه العلاقات نيابةً عنه وزير الخارجية، يعاونه في ذلك هيئات خارجية تتكوّن من المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل.

والأسرة الدولية تتكوّن اليوم من دول. والدولة تتكوّن من عناصر، أهمها الشعب. والشعوب لا تعيش منعزلة. إنها تتبادل المنتجات والخدمات، وتتداول الأفكار والنظريات، وتخضع للمؤثرات والمتغيرات، وتسعى لتطوير أوضاعها وتحسين أحوالها وتوفير الرفاهية لأفرادها. وهذه العلاقات المتبادلة بين الشعوب لا يمكن فصلها عن العلاقات القائمة (الحسنة أو السيئة) بين الدول.

والدول (أو حكوماتها) هي التي تُنظّم علاقاتها بالخارج، فتضع لها القواعد وتُخضعها للضوابط. وهذه العلاقات تتم عادةً بواسطة الدبلوماسية.

والدبلوماسية قد تكون «دبلوماسية السلم». وفيها تدخل الدولة في علاقات قانونية سلمية مع غيرها من الدول. والأداة الطبيعية التي

تساعد على تنظيم هذه العلاقات وتنسيقها هي المعاهدات. والمعاهدات تُعدّ، كما شرحنا، من أهم مصادر القانون الدولي العام المعاصر.

وقد تكون الدبلوماسية «دبلوماسية الحرب والقوّة». وفيها تعمد الدول إلى استعمال كل ما لديها من أسلحة التخريب والتدمير والبطش ضد أخصامها. ويحاول القانون الدولي والمنظمات الدولية تحريم استعمال القوة، أو التهديد باستعمالها، أو تنظيم وسائلها للتخفيف من ضررها.

وقد تتخلّل الفترة الفاصلة بين السلم والحرب مرحلة من النزاع. ومن أجل احتواء هذا النزاع والحيلولة دون انفجاره وتحوّله إلى حرب معلنة، يضع القانون الدولي في متناول الدول وسائل وطرقاً لحل كل نزاع بينها بالطرق السلمية، سواءٌ أكانت سياسية أم قضائية.

وسنعالج هذه الأمور في أبواب ثلاثة:

الباب الأول: **المعاهدات.**

الباب الثاني: **العلاقات الدبلوماسية والقنصلية.**

الباب الثالث: **حل المنازعات بالطرق السلمية.**

الباب الأول

المعاهدات

المعاهدات إجراء قديم مارسته المجموعات أو الكيانات السياسية في جميع مراحل التاريخ. وكان توقيع المعاهدة يقترن، في الماضي، بالقَسَم. وفي القرون الوسطى تدخّل القانون الكنسي وسمح بعدم احترام بعض المعاهدات وعدم القيام بتنفيذها في بعض الحالات. ومن هذه الحالات حالة المعاهدة التي تتجاهل مصالح الكنيسة، أو المعاهدة التي تنص على استعمال العنف والخديعة، أو المعاهدة التي تُبيح اللجوء إلى الأعمال غير المشروعة أو غير الأخلاقية، أو المعاهدة التي تربط مصير قَسَم اليمين بعدم تغيّر الظروف.

وكانت المعاهدات تُعقد قديماً لأربعة أغراض رئيسية:

الأول هو إقرار السلام وإبرام الصلح وتحديد سلطة الدولة أو الدول على إقليم معيَّن كان موضع خلاف أو نزاع.

والثاني هو عقد أحلاف بين الدول وتحديد شروط المساعدات التي يمكن أن تتبادلها هذه الدول في حالة الحرب، وتعيين المواقف التي يجب أن تتبنّاها إزاء الدول الأخرى.

والثالث هو عقد اتفاقات تجارية لتبادل السلع، وتسهيل تنقّل المواطنين بين أقاليمها المختلفة، وإنشاء القنصليات في مرافئها،

وتحديد الضرائب والرسوم التي تتقاضاها كل دولة.

والرابع هو اتخاذ قرارات تتّصل بوضع أنظمة أساسية أو داخلية لبعض الدول أو الأقاليم.

وخضعت المعاهدات في العصور الحديثة لتطوُّر عميق شمل مختلف جوانبها المتعلّقة بشروط عقدها وتنفيذها وآثارها وتفسيرها وانقضائها. وفي العام ١٩٦٩، صدرت اتفاقية قانون المعاهدات التي قنّنت جميع الأعراف الخاصة بالمعاهدات. وسنطلع على ذلك في فصول أربعة.

الفصل الأول: **تعريف المعاهدة وأنواعها.**

الفصل الثاني: **عقد المعاهدات.**

الفصل الثالث: **تنفيذ المعاهدات وآثارها.**

الفصل الرابع: **تفسير المعاهدات وانتهاؤها.**

الفصل الأول

تعريف المعاهدة وأنواعها

المعاهدة، على اختلاف تسمياتها، هي اتفاق معقود بين أشخاص القانون الدولي، أي بين أعضاء الأسرة الدولية. والمعاهدة، على الصعيد الدولي، شبيهة بالعقد والقانون على الصعيد الوطني. فما هو تعريف المعاهدة الدولية؟ وهل يوصف كل اتفاق بأنه معاهدة؟ وهل من اختلاف بين المعاهدة ومترادفاتها؟ وهل من عناصر مشتركة بين المعاهدة وهذه المترادفات؟ وما الفرق بين العقد والمعاهدة؟ وكيف تُصنّف المعاهدات؟ وما هي أنواعها وأشكالها؟

القسم الأول: تعريف المعاهدة الدولية

كان الفقهاء الدوليون في الماضي (لا سيما في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر) يحصرون تعريف المعاهدة في نطاق ضيّق. كانوا يصفون المعاهدات بأنها التزامات بين الدول فقط. وهذا التعريف كان طبيعياً وصحيحاً في الماضي، لأن الدول وحدها كانت تُكوّن أشخاص القانون الدولي.

بيد أن هذا المفهوم الضيّق لم يعد يتلاءم اليوم مع الأوضاع والعلاقات الدولية. وقد أشارت اتفاقية فيينا للعام ١٩٦٩ (اتفاقية

قانون المعاهدات) إلى هذا التطوّر في مادتها الثالثة. ولهذا فإننا نعتبر أن المعاهدة تعني، بالمعنى الواسع أو الموسّع للكلمة، **كلّ اتفاق يُعقد بين أعضاء الأسرة الدولية ويهدف إلى إحداث نتائج قانونية معينة**[1].

ولكن هذا التعريف يحتاج إلى توضيح. هُناك اتفاقات لا يمكن أن توصف بأنها معاهدات، لأن أحد أطرافها ليس شخصاً من أشخاص القانون الدولي. وهذه بعض الأمثلة:

١ ـ **الاتفاقات المعقودة مع شعوب غير متمدّنة، أو مع قبائل بدائية**، مثل: الاتفاقات المعقودة بين الولايات المتحدة وقبائل الهنود الحمر. والاتفاقات المعقودة بين السلطات البريطانية والأمراء المحليين في الهند. والاتفاقات المعقودة، بين السلطات الكندية والقبائل الهندية.

٢ ـ **عقود زواج أمراء الأسر الحاكمة**. عقد الزواج هنا يتم بالصفة الشخصية للأمير وليس بالصفة الرسمية (بصفته ممثلاً للدولة).

٣ ـ **الاتفاقات بين الدول والأفراد الأجانب**. مثل: عقود امتياز المرافق العامة، والاتفاقات بين دولة وحملة أسهم من الأجانب.

٤ ـ **الاتفاقات بين الشركات أو المنظمات الأجنبية**.

وهنالك، على العكس، اتفاقات تكتسب صفة المعاهدات الدولية مع أنها غير معقودة بين الدول، مثل: الاتفاقات التي تعقد بين منظمة دولية ومنظمة أخرى، أو بين دولة ومنظمة دولية. فمنذ إنشاء عصبة الأمم كثُرت هذه الأنواع من الاتفاقات بسبب تزايد عدد المنظمات

(١) Suzanne Bastid, «Les traités dans la vie internationale». Economica. Paris 1985.

الدولية. ففي ٢٩/٩/١٩٢٤، وُقّع بروتوكول لحماية الأقليات بين مجلس العصبة واليونان. وفي ٢١/٥/١٩٣٠، وُقّعت بين الأمانة العامة للعصبة والحكومة السويسرية اتفاقية خاصة بالاتصالات التي يمكن أن تجريها العصبة في فترات الأزمات. وفي عهد العصبة وُقّعت اتفاقيات بين العصبة باعتبارها منظمة عالمية وبين منظمات دولية أخرى، وكذلك بين الدول والمنظمات الدولية. ووُقّعت بعض الاتفاقيات بين العصبة ودولة عضو في العصبة أو دولة غير عضو فيها.

وهذا الاتجاه تبلور وانتشر بعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة التي كثُرت فيها الوكالات المتخصّصة. وعدد الاتفاقيات الموقعة بين الأمم المتحدة من جهة، والمنظمات الدولية الأخرى أو الدول من جهة أخرى، يتجاوز اليوم المئات.

ودارت في الفقه الدولي مناقشات حول حق المنظمة الدولية في عقد المعاهدات. واعترف الفقهاء بهذا الحق للمنظمات بالاستناد إلى فكرة الشخصية الدولية. فالتنظيم الدولي ظاهرة تُعبّر عن امتداد القانون الدولي إلى ميادين كانت تُعتبر في الماضي خارجةً عن اختصاصه. ولهذا فإن اعتبار المنظمات الدولية من أشخاص القانون الدولي العام أصبح أمراً لا بدّ منه، فهذه المنظمات تقوم اليوم بنشاط كبير فعّال في الحياة الدولية. والقول بعدم إمكان تمتّعها بالشخصية الدولية يؤدّي إلى تأخير نموّ القانون الدولي وتأخير خروجه من إطاره القديم الذي كان يقتصر على تنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول، ودخوله في الإطار الجديد الذي يقضي بوجوب التعاون بين الدول في مختلف المجالات.

وقد أيّدت محكمة العدل الدولية الاتجاه المنادي بوجوب الاعتراف بالشخصية الدولية للمنظمة، وذلك في فتواها الصادرة في العام ١٩٤٩، والمتعلّقة بمسألة التعويض على موظفي الأمم المتحدة عمّا يلحقهم من أضرار. ويبدو جلياً في الفترة الراهنة أن التطوُّر الجديد للقانون والفقه الدوليين يميل إلى تأكيد هذا الاتجاه. ولكنه يشترط في المنظمة، لكي تتمتّع بالشخصية الدولية، توافر شروط ثلاثة:

أ ـ أن يكون لها إرادة ذاتيّة خاصة مستقلة عن إرادات الأعضاء فيها.

ب ـ أن يعترف الأعضاء أنفسهم بالشخصية الدولية للمنظمة.

ج ـ أن يكون للمنظمة اختصاصات مهمّة محدّدة.

والفقه الذي يُقرّ بالشخصية الدولية للمنظمات الدولية يعتمد، في اعترافه بحق المنظمة في عقد الاتفاقيات، على إحدى النظريتين التاليتين: **نظرية الإرادات الضمنية أو المضمرة**، أو **نظرية الإرادة المعلنة أو المفترضة** للدول التي أنشأت المنظمة.

وهناك صيغتان لعقد هذه الاتفاقيات: إمّا عقدها بواسطة جهاز جماعي، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، أو مجلس أوروبا، وإمّا عقدها بواسطة جهاز إداري فردي أو شخصي، مثل الأمين العام للأمم المتحدة، أو الأمين العام لمجلس أوروبا، أو الأمين العام لجامعة الدول العربية.

القسم الثاني: المعاهدات ومترادفاتها وأنواعها

المصطلحات والتعابير المستعملة والمتعلقة بالمعاهدات كثيرة

ومتنوِّعة. فما الفرق بين المعاهدة ومترادفاتها؟ وما هي العناصر التي تجمع بينها أو تشترك فيها؟ وما هي أوجه الشبه والاختلاف بين المعاهدة والعقد؟ وكيف نُصنّف المعاهدات؟ وما هي أشكالها؟

أولاً ـ مترادفات المعاهدة:

١ ـ إن كلمة **معاهدة** traité تعني وجود اتفاق بين دولتين أو أكثر لتحديد الحقوق والواجبات المتبادلة، أو لحلّ مسألةٍ أو تنظيم رابطةٍ أو تعديل علاقةٍ، أو لوضع قواعد وأنظمة تتعهّد الدول باحترامها والعمل بها. فالمعاهدة هي، في الدرجة الأولى، اتفاق بين أطراف دولية وإن يكن لهذا الاتفاق أسماء مختلفة وأشكال متباينة وأغراض متعدِّدة. ولتحديد مضمون هذه الكلمة فضّل فريق من الفقهاء اعتبار أن هذه الكلمة تُطبّق على الاتفاقات الدولية المتعلقة بموضوع مهم، كمعاهدات التحالف والصلح والمعاهدات التجارية.

٢ ـ وإلى جانب كلمة معاهدة نجد كلمة **اتفاقية** Convention. فما المقصود بها؟ وهل من فرق بينها وبين تعبير معاهدة؟ إن التعبيرين مترادفان تصعب التفرقة بينهما في أكثر الأحيان. فالمادة /٣٨/ من نظام محكمة العدل الدولية، مثلاً، تتحدّث عن الاتفاقيات الدولية وتستعمل هذا التعبير ككلمة مرادفة لكلمة معاهدة. ومع ذلك فالبعض يؤكِّد أن تعبير اتفاقية يُستعمل ويُفضّل على تعبير معاهدة في الحالات التالية:

أ ـ عندما يكون أحد الأطراف منظمةً دوليةً، لأن المعاهدات تفرض تدخُّل رئيس الدولة، وليس للمنظمات الدولية رئيس مماثل. ولهذا فإن المعاهدات التي تُعدّها الأمم المتحدة أو فروعها تُدعى اتفاقيات في أغلب الأحيان.

ب ـ عند الحديث عن الاتفاقيات الجماعية التي تتضمَّن قواعد قانونية دولية، كاتفاقيات لاهاي حول قانون الحرب وتسوية المنازعات الدولية، واتفاقيات جنيف حول قانون المعاهدات وقانون البحار وحقوق الإنسان.

ج ـ عند الحديث عن الاتفاقيات في الحقل الاقتصادي، كالاتفاقيات الجمركية. . .

٣ ـ وهناك أيضاً، إلى جانب المعاهدة والاتفاقية، تعبير **اتفاق** accord. فما المقصود به، وما الفرق بينه وبين التعبيرين الآخرين؟ إن الاتفاق، بالمعنى اللغوي، يعني اجتماع وجهات النظر والتفاهم حول نقطة أو مسألة معيَّنة. ويعني أيضاً، باللغة القانونية، التصرُّف الذي يتخذه طرفان (أو أكثر) برضاهما ويهدف إلى إحداث نتائج قانونية بينهما. وهذا التصرُّف أو العمل يمكن أن يرتدي أشكالاً مختلفة وأن يكون له أغراض مختلفة. فهو قد يكون بين دول، أو بين دولة ومنظمة دولية، أو بين منظمات دولية، أو بين دولة وفرد، أو بين أفراد. وقد يكون اتفاقاً إقليمياً أو تجارياً أو صناعياً أو ثقافياً. وقد يُعقد بالطريقة التي تُعقد بها المعاهدة أو بأشكال خاصة أخرى.

٤ ـ وإلى جانب المعاهدة والاتفاقية والاتفاق نعثر على ألفاظ كثيرة أخرى، مثل:

ـ العهد Pacte (عهد عصبة الأمم).

ـ الميثاق Charte (ميثاق الأمم المتحدة، ميثاق جامعة الدول العربية).

ـ النظام Statut (نظام محكمة العدل الدولية). ويُطلق على المعاهدة ذات الطابع المؤسسي.

ـ العقد Acte. ويُطلق على المعاهدات التي تضع قواعد قانونية.

ـ البيان أو الإعلان Déclaration (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

ـ البروتوكول Protocole. وهو مصطلح يُطلق على أمور مختلفة ترمي تارةً إلى وضع قواعد قانونية، وطوراً إلى تطبيق معاهدة قائمة أو إلى تعديلها أو تفسيرها أو إكمالها.

ـ التسوية Arrangement. وهي أداة دبلوماسية تهدف عادةً إلى تحديد طرق العمل بمعاهدة سابقة، أو إلى إقامة نظام موقت.

ـ الاتفاق الموقت Modus Vivendi...

وليس من اليسير التمييز بين هذه المصطلحات لأنه ليس لاختلاف التسمية بينها أية نتيجة عملية. وفي رأي معظم الفقهاء أن مؤدّى هذه الألفاظ واحد وأن الرغبة في التفنّن والتمايز هي التي تدفع بعض الساسة إلى التنويع في التسمية والتلاعب بالمصطلحات. وبالإمكان استعمال جميع هذه الأدوات الاتفاقية لتحقيق عملية قانونية محدَّدة. والمتفق عليه **أن جميع هذه الأدوات تتمتَّع بالقوة الإلزامية ذاتها**.

٥ ـ والحديث عن المعاهدات يدعونا إلى قول كلمة في **الاتفاقات بالشكل المختصر** (أو المبسّط accords en forme simplifiée). فالمعاهدات الدولية تُعقد بتدخّل رئيس الدولة بشكل رسمي. أمّا الاتفاقات بالشكل المختصر فتُعقد دون تدخّله. إنّها تعقد عادةً بواسطة وزراء الخارجية أو رجال السلك الدبلوماسي.

وتتميّز هذه الاتفاقات بأمرين: بأن عقدها يتمّ فوراً وعلى مرحلتين (المفاوضة والتوقيع)، وبأن عقدها يتم غالباً، وليس دائماً، بأدوات قانونية كثيرة، كتبادل الرسائل أو المذكرات أو البيانات.

ولعلّ المعيار القانوني الوحيد الذي يصلح للتمييز بين المعاهدات والاتفاقات بالشكل المختصر يكمن في أن الاتفاقات لا تخضع للإبرام، بل تدخل حيّز التطبيق بمجرد القبول أو الموافقة. وعُقدت، في عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة اتفاقات من هذا النوع دون الحصول على موافقة السلطة التشريعية مع أنها تناولت مواضيع تحتاج إلى معاهدة. ورفض الاجتهاد الإداري اتخاذ موقف من هذه التجاوزات، وكان العلاج الوحيد المتّبع هو تغطية التجاوز بإصدار معاهدة حقيقية تتضمَّن الموضوع نفسه وتخضع للإبرام.

ولو وضعنا جانباً مسألة الإبرام لوجدنا أن المعاهدات والاتفاقات بالشكل المختصر لا تختلف كثيراً من حيث المضمون، فهناك اتفاقات مهمة من الناحية السياسية صدرت بشكل اتفاقات مختصرة ولكنها تتعلّق بعقد حلف (الاتفاق العسكري بين فرنسا وروسيا في ١٧/٨/١٨٩٢)، أو توطيد أسس تفاهم سياسي وإعادة استتباب السلام (اتفاقات العام ١٩٤٦ التي ألغت حالة الحرب بين تايلاند وكلٍّ من بريطانيا وأستراليا)، أو استئناف العلاقات الدبلوماسية، أو تثبيت حماية، أو اعتراف دولة ثالثة بها، أو تأجير قاعدة عسكرية أو بحرية، أو التنازل عن منطقة (كالتنازل عن السوديت بموجب اتفاق ميونيخ في ٢٩/٩/١٩٣٨).

واللجوء إلى هذا النوع من الاتفاقات أمر شائع اليوم بالنسبة إلى الاتفاقات ذات الطابع العسكري (ولو انطوت على انعكاسات سياسية)، كتبادل الرسائل بين فرنسا وألمانيا في العام ١٩٦٦ حول نظام القوات الفرنسية في ألمانيا. واللجوء إليها أمر شائع أيضاً بالنسبة إلى اتفاقيات الهدنة، واتفاقات وقف إطلاق النار، والاتفاقات ذات الطابع التقني (الاتفاقات الجمركية والجوية والبريدية...).

وعرف هذا النوع من الاتفاقات تطوراً كبيراً في العصر الراهن. ويُفسّر هذا التطور بدوافع عملية تتعلّق بالبساطة والسرعة. ويمكن تفسيره كذلك باعتبارات سياسية.

٦ ـ وفي نطاق الاتفاقات المختصرة تحتل **اتفاقات الشرف أو اتفاقات الشرفاء** Gentlmen Agreements مكاناً خاصاً. وهي اتفاقات دولية مجرَّدة من النتائج القانونية الإلزامية يعتبرها الفقه الأنجلوسكسوني التزامات شرف لا تنطوي على أي إلزام قانوني مباشر بالنسبة إلى الأطراف، غير أنها تربط هذه الأطراف معنوياً، مثل: الاتفاق الأميركي ـ الياباني في العام ١٩١٧ لتسوية الهجرة اليابانية إلى الولايات المتحدة، وميثاق الأطلسي أو الإعلان الأميركي ـ البريطاني الموقّع من قبل روزفلت وتشرشل في ١٤/٨/١٩٤١، والمتضمّن المبادىء المشتركة لسياسة الدولتين.

واعترف الاجتهاد الوطني في الدول الغربية بالطابع الإلزامي للاتفاقات بالشكل المختصر. والإلزام هنا يُبرَّر بافتراض الشرعية في الأعمال التي تُنجزها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها الوظيفية. ومع ذلك فالقوة الإلزامية التي تتمتّع بها الاتفاقات المختصرة ليست مطلقة. إنها تصطدم بجدارين: الأول **قانوني**، فصحّة هذه الاتفاقات على الصعيد الدولي تبقى مرهونة بصحّتها على الصعيد الدستوري. والثاني **سياسي**، فهناك احتمال لإلقاء المسؤولية على الوزير الذي يفشل في الحصول على موافقة البرلمان على اتفاق وقّعه هو.

ثانياً ـ العناصر المشتركة بين المعاهدة ومترادفاتها:

إنّ المعاهدات ومترادفاتها المختلفة (لفظاً لا مضموناً) تتضمّن عناصر مشتركة بينها، يمكننا إجمالها بأربعة:

١ ـ وجود وثيقة مكتوبة؟ وهذا العنصر مهم في مجال التعاهد والالتزام، فقد يتفق ممثلو الدول شفهياً على القيام بأمرٍ ما، أو قد يُصدرون تصريحات حول مسألةٍ ما، فهل تُعتبر هذه الأقوال بحكم التعهد الملزم للحكومات؟ أي: هل للتصريحات التي يُدلي بها المسؤولون في مناسبات معينة قيمة مساوية للقيمة القانونية التي تنطوي عليها الوثائق المكتوبة؟

يبدو، بالاستناد إلى سوابق الاجتهاد الدولي، أنّ طابع الالتزام والإلزام في تصريحات المسؤولين أصبح من القواعد الراسخة في أحكام محكمة العدل الدولية. ففي الحكم المتعلّق بالنزاع (بين النروج والدانمارك) حول السيادة على جزيرة غروينلاند الشرقية، استندت الدانمارك، في مرافعتها أمام محكمة العدل الدولية الدائمة، إلى تصريح شفوي صادر عن وزير خارجية النروج بشأن احترام السيادة الدانمركية على الجزيرة. واعتبرت المحكمة، في حكمها الصادر في ١١/ ٥/ ١٩٣٣، أنّ هذا التصريح مُلزم لحكومة النروج، دون أن يرقى إلى مرتبة المعاهدة المبرمة بين الطرفين.

وتفسير هذا الاتجاه الذي أصبح مستقراً في الفقه والاجتهاد الدوليين يكمن في أنّ التصرّف الذي يصدر بالإرادة المنفردة عن ممثلي الدول، سواءٌ أكان في صورة إعلان أو تصريح أو احتجاج أو إقرار بوضع معين، يُعدّ مصدراً للحقوق والالتزامات على المستوى الدولي، شرطَ أن يكون موضوعُ التصرّف بالإرادة المنفردة مشروعاً وغير مخالفٍ للقواعد القانونية الآمرة.

وقد أكّد القضاء الدولي، بعد الحرب العالمية الثانية، القوّة الإلزامية للتصرّفات الصادرة عن الإرادة المنفردة في الحكم الذي

أصدرته محكمة نورمبرغ (لمحاكمة كبار المجرمين النازيين)، وأشارت فيه إلى أنّ ألمانيا التزمت بتصريحات حكومتها حول احترام سلامة وحرّية بعض الدول، مثل هولندا وبلجيكا، إلاّ أنّ انتهاكها لهذه الالتزامات جاء مخالفاً لقواعد القانون الدولي. وفي الحكمين الصادرين عن محكمة العدل الدولية، في ٢٠/١٢/١٩٧٤، في قضيتيْ التجارب النووية (أستراليا ضد فرنسا، ونيوزيلندا ضد فرنسا) أكّدت المحكمة أنّ التصريحات العلنية التي صدرت عن الحكومة الفرنسية ووعدت فيها بوقف التجارب الذرية الفرنسية في جنوب المحيط الهادي تُعتبر ملزمةً لفرنسا[١].

وعندما تجدّد الحديث، بعد العدوان الإسرائيلي على لبنان، في ١٢/٧/٢٠٠٦، عن مزارع شبعا التي احتلها العدو الإسرائيلي خلال حربه العدوانية في العام ١٩٦٧، أُثيرت مسألة ملكية هذه المنطقة

---

(١) رفعت أستراليا، في القضية الأولى، دعواها أمام المحكمة، في ٩/٥/١٩٧٣، وطالبت بوقف التجارب النووية التي تجريها فرنسا في الجو. وسارعت فرنسا إلى الإدلاء بتصريحات عن نيتها في وقف هذه التجارب. ووصلت المحكمة إلى أنّ الغاية التي ترمي إليها أستراليا قد تحقّقت في الواقع لأنّ فرنسا تعهدت بالالتزام بعدم إجراء تلك التجارب (راجع: موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية: ١٩٤٨ ـ ١٩٩١. منشورات الأمم المتحدة. نيويورك ١٩٩٣. ص ١٢٨).

ورفعت نيوزيلندا، في القضية الثانية، دعوى مماثلة، فأشار الحكم إلى مختلف التصريحات التي صدرت عن المسؤولين الفرنسيين وأعلنت عن نيّة فرنسا في وقف التجارب النووية. وأكّد الحكم أنّه «من المسلّم به أن تصريحات ترتدي شكل الأفعال الانفرادية وتتعلّق بحالات قانونية أو واقعية يمكن أن يكون لها أثر في إيجاد التزامات قانونية. وليس من الضروري، لكي تكتسب تلك التصريحات هذا الأثر، أن يكون هناك أي رأي معاكس، أو أي قبول لاحق، أو أي ردّ فعل من دول أخرى... ونيّة الالتزام يجب أن تُحدّد بتفسير الفعل. والطابع الإلزامي للتعهد يُستنتج من عبارات الفعل ويستند إلى حسن النيّة. ومن حقّ الدول المعنية المطالبة باحترامه (المرجع السابق. ص ١٢٩).

ومدى إلزامية التصريحات التي صدرت عن المسؤولين السوريين وأكّدت لبنانيّة هذه المزارع. وكان آخرها التصريح الذي أدلى به وزير الخارجية السورية، في ٧/٨/٢٠٠٦، قبيل انعقاد مؤتمر وزراء الخارجية العرب في بيروت. وقد تضمّن تصريحه إقراراً بأنّ تلك المنطقة أرض لبنانية.

والمؤسف أنّ مجلس الأمن الدولي لم يتبنَّ، في قراره ١٧٠١، الصادر في ١١/٨/٢٠٠٦، الطلب اللبناني، ولم يعتدّ بالإقرار السوري. لقد اكتفى في ديباجة القرار باعتبار مزارع شبعا من «مناطق الحدود المتنازع عليها أو غير المؤكّدة». ويُعتبر موقفه من هذه المسألة مخالفاً للقواعد المستقرّة في القانون الدولي العام، فملكية المزارع ليست موضع نزاع، وإسرائيل لم تزعم يوماً أنّ المزارع جزء من أرضها، وسوريا أقرت، بشكل صريح وقاطع، بلبنانيّتها، وهذا الإقرار يُعدّ تصرفاً ملزماً لها. لقد كان على مجلس الأمن الاعتداد بهذا الإقرار، واستلهام الاجتهاد الدولي في هذا الصدد، وإلزام إسرائيل بالإنسحاب من المزارع.

٢ ـ والعنصر الثاني **هو انعقاد الوثيقة بين أشخاص القانون الدولي**، أي بين دولتين أو أكثر، أو بين دولة ومنظمة دولية، أو بين منظمات دولية. ومعنى ذلك أن الاتفاقات التي يُبرمها الأفراد فيما بينهم، أو الأفراد والشركات مع دولةٍ ما، لا يمكن أن تعتبر معاهدات.

٣ ـ والعنصر الثالث هو أن **هذه الوثائق تولّد نتائج وتترك آثاراً قانونية**. ولنلاحظ أن جميع المعاهدات لا تهدف إلى وضع قواعد قانونية، فبعضها يكتفي بإعلامنا بأن أحد الأطراف قد أدّى واجبه، أو

يعلن أن الطرفين يُقرّان بانتهاء حقٍّ معيَّن. ولكن المعاهدة الصحيحة هي تلك التي تنشيء نتائج قانونية وتوجد أوضاعاً قانونية. ولهذا فإن الأنجلوسكسونيين يُفرّقون بين المعاهدة **واتفاقات الجنتلمان**. وهذه الاتفاقات هي ذات طابع سياسي تُبرمها دولتان أو أكثر وتُعلن فيها عزمها على اتباع منهج سياسي معيَّن، أو اتخاذ موقف معيَّن من إحدى القضايا الدولية، وذلك دون أي التزام قانوني من جانبها. فهي، إذن، اتفاقات لا تخضع لحكم المعاهدات ولا تُقيّد الدولَ المشتركة، ولا يترتَّب على عدم احترامها أو تنفيذها أيُّ التزام قانوني. وكل ما تُحدثه في العلاقات المتبادلة بين هذه الدول هو ربطها برباط أدبي بحت. فالتصريح المشترك الصادر في العام ١٩٤٥ عن الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا حول البرنامج الذي تنوي اتباعه في حقل استخدام الطاقة الذرّية هو تصريح مبدئي لا يتضمَّن أي إلزام قانوني.

٤ ـ والعنصر الرابع هو **خضوع هذه الوثائق لقواعد القانون الدولي**، لأن الدول تستطيع فيما بينها أن تعقد اتفاقات عقارية، كتنازل دولة لدولة عن قطعة أرض لبناء سفارة أو مركز أو مدرسة. لقد اتفقت فرنسا مع منظمة الأونسكو على أن تتنازل لها لمدة /٩٩/ سنة عن استعمال قطعة أرض كي تُشيّد فوقها مقرّها. ولم يُعتبر هذا الاتفاق معاهدة دولية.

ثالثاً ـ أوجه الشبه والاختلاف بين المعاهدة والعقد:

هناك أمور تجمع بين المعاهدة والعقد، وأخرى تفرّق بينهما. فالمعاهدة تشبه العقد من نواحٍ عدة، أهمّها:

١ ـ **مبدأ الرضا**. إن رضا الطرفين هو أساس الرابطة القانونية في

المعاهدة. وهو الذي يميّز المعاهدة من القانون. إن القانون يُطبّق على الجميع ويُلزم الجميع دون أن يطلب رضاهم أو دون أن يفسده عدم رضاهم، بينما تعتبر مسألة الرضا عنصراً أساسياً لصحة انعقاد المعاهدة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى العقد. ولكن الفرق بين المعاهدة والعقد هنا هو أن التدقيق في صحة الرضا أو حقيقته أمر سهل في العقد وعسير في المعاهدة. إن العقد يتمّ بين شخصين أو أكثر معروفين، وليس من الصعب الاحتكاك بهم والتعرّف إلى نيّاتهم والتأكُّد من رضاهم. أما المعاهدة فإنها تجري بين شخصيات معنوية (دول أو منظمات دولية)، وليس من السهل التحدُّث إليها للكشف عن رضاها والتثبّت منه. وأمام هذه المشكلة فإن الفقهاء يتساءلون عمّا إذا كان الشخص المعنوي الذي يُقرّر ويقبل ويُبرم يتمتّع حقيقةً بصفة تمثيلية تخوّله حقّ إلزام الدولة.

٢ ـ **مبدأ العقد شريعة المتعاقدين**. فكما أن العقد يفرض على الأطراف المتعاقدة احترام بنوده، فإن المعاهدة تلزم، كذلك، الدول والمنظمات بتنفيذ الواجبات المنصوص عليها بحسن نيّة.

٣ ـ **مبدأ نسبية الآثار والنتائج**. وهذه لا تصيب إلاّ الأطراف المتعاقدة. فآثار العقد لا تمسّ إلاّ المتعاقدين. وآثار المعاهدة لا تصل، مبدئياً، إلى الغير.

غير أن المعاهدة تختلف عن العقد في أمور أخرى، أهمها ما يلي:

١ ـ الاختلاف الأول يكمن في **الأساس القانوني** الذي يستند إليه كل منهما. فالأساس القانوني للعقد، في معظم الأنظمة التشريعية في العالم، هو القانون. والقانون المدني هو الذي يعيّن شروط صحة

انعقاد العقود. أمَّا المعاهدات فإن العرف أو القواعد العرفية هي التي تكوّن أساسها القانوني.

٢ ــ والاختلاف الثاني يكمن في مسألة **تدخّل القاضي** ومراقبته صحّةَ انعقاد العقد أو عدم تنفيذه. والقاضي يقوم بواجبه هذا بحريّة تامّة عندما يُعرض عليه عقد من العقود، ولكنه يجد غضاضةً وحرجاً عندما يُطلب منه النظر في معاهدة من المعاهدات.

٣ ــ والاختلاف الأخير يكمن في **دور العنف والإكراه في العقد والمعاهدة**. إنّ العنف في النظام الداخلي عيب من عيوب الرضا يسمح للطرف المتضرّر بطلب إلغاء العقد الذي أبرم تحت وطأته. أمّا في النظام الدولي فإن التقاليد اعتبرت اللجوء إلى العنف والقوة والإكراه أمراً مشروعاً. وليس في ذلك غرابة، فمعظم المعاهدات، لا سيّما معاهدات الصلح، كانت وما تزال تُبرم تحت وطأة العنف والضغط والإكراه. ومعنى ذلك أن المعاهدات (وإن تكن نتيجة عنف) تُلزم الدول، إلاّ في حالات معيّنة ومحدودة.

رابعاً ــ تصنيف المعاهدات:

هناك تصنيفات عديدة ومختلفة. هناك تصنيف يعتمد على موضوع المعاهدة، وآخر على طريقة تنفيذها، وثالث على تاريخ عقدها. ولا قيمة علمية لهذه التصنيفات. هناك تصنيفان فقط يتمتعان بفائدة منهجية: تصنيف ذو طابع مادي، وآخر ذو طابع شكلي.

التصنيف الأول هو التمييز بين المعاهدات التعاقدية Traités - Contrats والمعاهدات الشارعة أو المشرِّعة Traités - Lois. وهذا التمييز يعتمد على الوظائف القانونية التي تقوم بها المعاهدات، فإذا

كان الغرضُ تحقيقَ عمليةٍ قانونية كانت المعاهدات تعاقديةً. وإذا كان الغرضُ وضعَ قواعد قانونية كانت المعاهدات شارعةً. ومن الأمثلة على المعاهدات التعاقدية: معاهدات التحالف، والمعاهدات التجارية، ومعاهدات تعيين الحدود، ومعاهدات التنازل عن الأقاليم. . .)ففي مثل هذه المعاهدات تتعهّد الدول بالقيام بالتزامات متبادلة. وتُعتبر هذه المعاهدات عقوداً ذات طابع موضوعي تولّد التزامات متبادلة تتحمّلها الدول المتعاقدة.

ومن الأمثلة على المعاهدات الشارعة: اتفاقيات مؤتمريْ لاهاي لعاميْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، وميثاق عصبة الأمم، وميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. فهذه المعاهدات تتوخّى وضع قواعد قانونية عامة جديدة، أو تقنين قواعد عرفية قائمة، يتعهد الأطراف فيها بعدم مخالفتها. وقد حدّدت المادة /٢٦/ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات القيمة القانونية للاتفاقيات الدولية بطريقة واضحة عندما نصّت على أنّ «كل اتفاقية نافذة تُلزم أطرافها، وعليهم تنفيذها بحسن نيّة». وهذا الوضع يخضع لقاعدة pacta sunt servanda، ومعناها أنّ الاتفاقيات بين الأطراف يجب أن تُبجّل.

والتصنيف الثاني هو التمييز بين المعاهدات الثنائية والمعاهدات الجماعية. وتوصف المعاهدات الجماعية أحياناً بأنها متعدّدة الأطراف Multilatéraux. والتمييز هنا قائم على ناحية شكليّة تتعلّق بعدد الدول المشاركة في المعاهدة. ومن الأمثلة: معاهدة فرساي لعام ١٩١٩ التي وقّعتها /٢٨/ دولة. وميثاق الأمم المتحدة الذي وقّعته /٥١/ دولة. واتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ حول حماية ضحايا الحرب التي وقّعتها /١٢٤/ دولة. ومعاهدة موسكو لعام ١٩٦٣ حول

الحظر الجزئي للتجارب النووية التي وقّعتها /١٠٥/ دول. ونشير إلى أن الأنظمة الدكتاتورية والفاشية تُفضِّل المعاهدات الثنائية على الجماعية.

خامساً ـ أشكال المعاهدات:

كانت المعاهدات في الماضي لا تُعقد في أوروبا إلاّ بين الدول المسيحية، فهذه الدول كانت ترفض عقد المعاهدات مع الدول الأخرى غير المسيحية. ولكن اشتداد الاحتكاك بين المجتمعات التي تعتنق ديانات مختلفة، واشتداد التعامل التجاري والصناعي بين دول العالم، واشتداد الحاجة إلى تبادل المواد والسلع، وتطور الفكرة التي كان الناس يحملونها عن المجتمع الدولي والإنساني... إن كل ذلك أقنع الدول المسيحية، تدريجاً، بوجوب عقد المعاهدات الصحيحة والمشروعة مع الدول غير المسيحية. وكان الملك الفرنسي، **فرانسوا الأول**، أول من خرج على التقاليد الموروثة وعقد معاهدة مع السلطان العثماني، **سليمان القانوني**، في العام ١٥٣٥. وقد اضطرّ آنذاك إلى تبرير تصرّفه أمام البابا بقوله:

«**إن الأتراك لا يحيون خارج المجتمع البشري. وامتناعنا عن عقد المعاهدات معهم يعني أننا نتجاهل الروابط التي أقامتها الطبيعة بين البشر. إن أخطاء البشر ونقائصهم قد منعتهم من الانضواء تحت لواء دين واحد. ولكن اختلاف الأديان والعادات لا يمكن أن يقضي على الاتحاد الطبيعي الذي يجمع بين بني البشر**».

وفتحت بادرة فرانسوا الأول آفاقاً جديدة في عالم العلاقات الدولية وشجّعت الدول المسيحية على عقد المعاهدات مع الدول غير المسيحية في الشرق الأقصى والشرق العربي. ومع أن معظم دول

المغرب العربي كان خاضعاً للعثمانيين فقد تمكّن من توقيع معاهدات منفصلة مع الدول الأوروبية، ففي العام ١٦٣١، مثلاً، وُقّعت معاهدة صلح بين المغرب وفرنسا اتفق فيها الطرفان على مصير سفنهما في حال اندلاع حربٍ بينهما.

وكان للمعاهدات أشكال معيّنة تعرّضت، منذ العصور الحديثة، لتغيرات عدّة. فما هي هذه الأشكال؟

كانت المعاهدة، في تقاليد الأوّلين، معاهدةً ثنائيةً تُشبه العقد الذي لا يُلزم إلاّ الطرفين اللذين وقّعاه. والطرفان في المعاهدة كانا أميريْن يمثّلان دولتين. وكان توقيعهما على معاهدةٍ ما بحُكم عقدٍ يربط بين إرادتيهما لمدة من الزمن ويدلّ على الثقة المتبادلة بينهما. غير أن تشابك الروابط بين المجتمعات السياسية دفع بالأمراء إلى البحث عن وسائل جديدة لتوسيع نطاق المعاهدة، أي لتطبيقها على مجتمع سياسي أوسع يضم أكثر من دولتين. وابتدع الفقهاء طرقاً جديدة كان بعضها معقداً. وأشهرها:

١ ـ طريقة جمع عدة دول في كتلة واحدة واعتبارها طرفاً واحداً في المعاهدة. ومعاهدات وستفاليا للعام ١٦٤٨ (بعد الحروب الدينية التي استمرّت ٣٠ عاماً في أوروبا) خيرُ مثالٍ على هذه الطريقة، فقد وقّع إحدى معاهداتها طرفان كان أحدهما أمبراطور ألمانيا والدول التابعة له بينما كان الطرف الآخر يتكوّن من ملك فرنسا والدول التابعة له. وهذه الطريقة ما زالت متّبعةً اليوم، وخصوصاً في معاهدات الصلح التي تُوقّع بعد حروب التحالف. ففي معاهدة الصلح التي وُقّعت مع إيطاليا في العام ١٩٤٧ كانت إيطاليا طرفاً والدول الحليفة طرفاً آخر.

٢ ـ طريقة شرط الدولة الأكثر رعايةً (أو الأوْلى بالرعاية). وما زالت هذه الطريقة متبعةً حتى اليوم، لا سيما في الحقل التجاري. ولكن دول أوروبا بالغت، في الماضي، في استغلالها لتحقيق مصالحها على حساب مصالح الدول المستضعفة. فبواسطة هذا الشرط استطاعت غالبية الدول المسيحية، ابتداءً من منتصف القرن السادس عشر، أن تستفيد من نظام الامتيازات في الأقطار التابعة للأمبراطورية العثمانية.

٣ ـ **طريقة إبرام معاهدات مماثلة مع دول عديدة**. وهذا ما فعلته معاهدة باريس للعام ١٨١٤ التي وقّعتها فرنسا مع سبع دول. فقد أبرمت فرنسا معها سبع معاهدات منفصلة ولكنها متشابهة من حيث المضمون.

٤ ـ ومع تطور الفكر السياسي والعلاقات الدولية خطت البشرية خطوات واسعة في ميدان التفاهم، واجتازت مرحلة المعاهدة الثنائية إلى مرحلة **المعاهدة الجماعية**. وهذه المرحلة تُعتبر من الأحداث المهمة في تاريخ الروابط بين الدول، لأن المعاهدة الجماعية عمل قانوني تشترك في تحقيقه عدة دول بالتساوي. فالمعاهدة الجماعية تبدو، إذن، كقاعدة قانونية يخضع لها مجتمع دولي يتكوّن من الدول الأطراف، أو تبدو كعمل تشريعي تُقرّه الدول الموقّعة وترضى بتنفيذه.

٥ ـ وكما ابتدع الفقهاء طرقاً عدة لتوسيع نطاق المعاهدة الثنائية فإنهم استطاعوا أن يعثروا كذلك على طريقة مفيدة لتوسيع نطاق المعاهدة الجماعية، وهي **طريقة الانضمام اللاحق**، أي السماح لدولة لم تكن طرفاً في المعاهدة المبرمة بالانضمام إلى هذه المعاهدة بعد إبرامها.

ويعود تاريخ المعاهدة الجماعية إلى يوم توقيع الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينّا في العام ١٨١٥، فقد جُمعت آنئذٍ النصوص الرئيسية للمعاهدات التي أُبرمت في أثناء المؤتمر في وثيقة نهائية واحدة أصبحت، بعد المؤتمر، المرجع الأساسي الذي يحتوي على المبادىء الأساسية لهذا المؤتمر. ولأول مرة عرفت البشرية وثيقةً جامعةً تُشبه قانوناً أساسياً يخضع له مجتمع بشري معيّن، هو مجتمع الدول المشتركة في المؤتمر. فرؤساء هذه الدول أنفسهم كانوا يعتقدون أن اجتماعهم يرمي إلى وضع قانون عام لأوروبا التي مزّقتها الثورات والحروب النابليونية، ويرمي إلى جعل هذا القانون شريعةً مشتركةً لمجموعة الدول في هذه القارة.

وإذا كان مؤتمر فيينّا قد تمخّض بصورة عفوية عن معاهدة جماعية بشكل وثيقة نهائيّة، فإن مؤتمر باريس للعام ١٨٥٦ تعمّد وضع معاهدة جماعية، فجاءت معاهدة باريس نتيجة مفاوضات ومناقشات بين المؤتمرين. ولم تقتصر هذه المعاهدة على الدول التي اشتركت في حرب القرم Crimée (١٨٥٤ـ ١٨٥٥ بين روسيا التي هُزمت وبين فرنسا وبريطانيا وتركيا. والقرم شبه جزيرة تابعة لأوكرانيا وممتدّة في البحر الأسود)، وإنما ضمّت إليها دولاً أجنبية أخرى، مثل بروسيا والنمسا. وهذه المعاهدة تحتوي أيضاً على مبادىء أساسية وُضعت لتكون بحكم القانون لهذا المجتمع المكوّن من الدول الموقّعة.

وفي القرن التاسع عشر كثرت المعاهدات الجماعية وتطوّرت بشكل ضاعف من أهميتها ودورها، ورفع من قيمة الوثائق المكتوبة بين مصادر القانون الدولي العام.

وعندما نتساءل عن مضامين المعاهدات وأغراضها نجد أن بعضها

يرمي إلى وضع قواعد عامة جديدة أو تكريس قواعد عامة قديمة تُشبه القانون وتُطبّق على أوضاعٍ وحالاتٍ لا حصر لها. ومن الأمثلة على ذلك **الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينّا** التي وضعت نصوصاً تتصل بحرِّية الملاحة في الأنهار الدولية وبترتيب المبعوثين الدبلوماسيين. فهذه النصوص كانت بحكم قانونٍ عامٍ نُفّذ فعلاً بعد إعلان الوثيقة. ومن الأمثلة كذلك معاهدات مؤتمريْ لاهاي التي وضعت اتفاقية حول تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، واتفاقياتٍ حول قانون الحرب.

الشروط الشكلية :

١- المفاوضات ــــ
٢- التحرير ــــ
٣- التوقيع ــــ
٤- التصديق ــــ
٥- التسجيل والنشر ــــ

الشروط الموضوعية

١- أهلية التعاقد
٢- الرضا
٣- مشروعية التعاقد
أي التوافق بين إرادات الأطراف المتعاقدة

الفصل الثاني

عقد المعاهدات

عقد المعاهدات عمل قانوني معقّد يقتضي إتمام إجراءاتٍ متعدّدة. ولصحة عقدها يجب، أولاً، توافر شروط شكلية تتعلّق بالوثيقة المكتوبة التي تتضمَّن اتفاق الدول والمرور بمراحل معيّنة. ويجب، ثانياً، توافر شروط أساسية تتعلَّق بهذا الاتفاق ذاته الذي يكوّن جوهر المعاهدة. وسندرس الأمرين في قسمين:

القسم الأول: الشروط الشكلية أو مراحل عقد المعاهدات

المعاهدة اتفاق دولي يخضع لأحكام شكليةٍ رسمية. والاتفاق يُبرمه رئيس الدولة أو السلطة التي يخوّلها الدستور حق إبرام المعاهدات. والشروط الشكلية تتلخّص بالمراحل التالية: المفاوضات، والتحرير، والتوقيع، والتصديق، والتسجيل والنشر[1].

أولاً ـ المفاوضات:

تجري المفاوضات Les négociations[2] حول معاهدةٍ ما بين

(١) G. Balladore - Pallieri, «La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine». RCADI, 1949, I, pp. 465 - 545.

(٢) Alain Plantey, La négociation internationale. Principes et méthodes. Éd. du CNRS. Paris 1980.

أشخاص يُطلق عليهم اسم: المندوبين، أو الممثّلين، أو المتفاوضين. وهم يُزوّدون بوثائق تمنحهم الصلاحيات المطلقة وتسمّى: **وثائق التفويض** التي تُدبّج بطريقة رسمية خاصة، وهي تحمل طابع الدولة الذي يرمز إلى سيادتها واستقلالها، وتحمل أيضاً تواقيع رئيس الدولة ورئيس الوزارة ووزير الخارجية(١).

ويقدّم المندوب تفويضه، أي وثيقة صلاحياته، إلى السلطة التي سيتفاوض معها. ويتأكّد كلُّ متفاوضٍ من حيازة المتفاوضين الآخرين هذه الوثيقة.

ووثيقة التفويض الممنوحة تخوّل المندوب، عادةً، إمكانَ التفاوض والتوقيع. غير أنها تحرمه أحياناً من صلاحية التوقيع وتزوّده بإمكان التفاوض فقط، فإذا وقّع في هذه الحالة متجاوزاً حدود توكيله فإن توقيعه لا يُلزم الدولة التي يتفاوض باسمها في شيء. ولذا فإن للكيفية التي يُحرّر بها التفويض أهمية كبرى.

والمفاوضة يمكن أن تتم بالطريق الدبلوماسي العادي، فيجتمع الممثّلون الدبلوماسيون لدى دولةٍ ما بمندوبي هذه الدولة ويناقشون معهم موضوع المعاهدة ويُدبّجون نصّها ثم يوقّعونها. **وقد تتم المفاوضة بطريق المؤتمرات الخاصة** التي يُدعى إليها مندوبو الدول المتفاوضة. وفي هذه الحالة تُنسّق أعمال المؤتمر ويوضع لها برنامج أو نظام داخلي توافق عليه الدول المتفاوضة. **وقد تتم المفاوضة كذلك داخل إطار منظمة دولية معيّنة**، إذا كانت هذه المنظمة هي الداعية إلى عقد معاهدةٍ ما.

وتبدأ المفاوضات عادةً بدعوة توجّهها إحدى الدول إلى دولةٍ

(١) G. Folliot, Négociations internationales. Pédone, Paris 1984.

أخرى أو أكثر. وقد تكون الدعوة مصحوبة بمشروع معاهدة مقترحة، أو قد تكون مجرَّد دعوة لتبادل وجهات النظر حول موضوع معيَّن تتمّ المفاوضة على أساسه.

والمسؤول المختص بالمفاوضة هو، في الأصل، رئيس الدولة، غير أنه اليوم نادراً ما يقوم بهذه المهمة إلاّ بالنسبة إلى المعاهدات المهمة. ويحق كذلك لرئيس الوزارة أو وزير الخارجية التفاوض نيابةً عن الدولة ودون حاجة إلى استصدار تفويض خاص له بذلك من رئيس الدولة. ويجوز أيضاً لأي وزير أو دبلوماسي أو موظف فنّي، مزوّد بتفويض صريح ومكتوب صادر عن رئيس الدولة، تمثيل الدولة في مرحلة المفاوضة.

وتنص المادة السابعة من اتفاقية قانون المعاهدات للعام ١٩٦٩ على منح رؤساء البعثات الدبلوماسية صلاحية التفاوض مع الدول التي يمثِّلون دولهم لديها، دون حاجة إلى تفويض خاص بذلك، كما تنص كذلك على منح هذه الصلاحية لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية، بالنسبة إلى المعاهدات المقترحة في إطار المنظمات المعتمدين لديها.

وبما أن المفاوضات هي مشاورات ومباحثات تجري بين دولتين أو أكثر، بقصد تسوية خلاف أو نزاع قائم بينهما، بطريقة وِدِّية ومباشرة، فإنها تشكِّل جزءاً من عملية صنع القرار الوطني في الدولة. وتأتي التسوية لأيّ نزاع انعكاساً للاتصالات بين صانعي القرار في الدول المتنازعة وتعبيراً عن اقتناعهم بإمكان حلّ النزاع بطريقة وِدِّية ومفيدة لجميع الأطراف.

والتوصُّل إلى التسوية لا يخلو أحياناً من المساومات والتنازلات.

ويؤكّد البعض أن نجاح المفاوضات يتوقّف، في كثيرٍ من الأحيان، على مدى ما يقدّمه الأطراف من تنازلات. ولهذا فإن فن التفاوض يفترض توافر قدرٍ من المرونة لدى الأطراف يساعد على مراعاة حقوق كل طرف، فلا يدخل أحدهم في المفاوضة بهدف الحصول وحده على كل المكاسب والامتناع عن تقديم أي تنازل.

وبالإضافة إلى المرونة فإن المفاوضات **يجب أن تتميّز أيضاً بالسرّية والكتمان لإبعادها عن التأثيرات الخارجية**، وبسرعة الإجراء والإنجاز لتهدئة التوتر الذي ساد العلاقات بين الأطراف وإعادة الأجواء الودّية إلى سابق عهدها.

ومن أجل تعزيز التعاون والتفاهم بين الدول اتّبعت اتفاقياتٌ دولية جماعية أسلوباً مميّزاً يُلزم الأطراف المتعاقدة فيها، كلما نشأ نزاع أو خلاف بينها، بإجراء مفاوضات أو مشاورات أو تبادل آراء. ونذكر على سبيل المثال الفقرة الأولى من المادة /٢٨٣/ من اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢، التي تنص على أنّه «**عندما ينشأ نزاع بين دولٍ أطرافٍ يتّصل بتفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها تبادر الأطراف في النزاع بسرعةٍ إلى تبادل الآراء في تسوية النزاع بطريق المفاوضة أو بوسائل سلمية أخرى**».

ومن المستحسن، قبل بدء المفاوضات الرسمية، عقد اجتماع تمهيدي غير رسمي بهدف التعرُّف إلى موقف كل طرف وإيجاد جوّ من الألفة والمودّة بين الأعضاء. ومن المهم أن يوضع، بعد الاجتماع التمهيدي، جدول أعمال محدَّد ومعقول يتضمَّن في البداية مناقشة المسائل البسيطة والسهلة وحلّها، فهذا الأسلوب يشجِّع على الانتقال إلى المسائل المعقّدة وجعل حلّها أمراً ميسوراً.

وتبدأ المفاوضات عادةً بأن يعرض كل طرف موقفه من جوهر النزاع، طارحاً حججه وأسانيده، ثم يجري البحث عن الأرضية المشتركة التي تصلح منطلقاً لإيجاد نوع من التقارب أو التفاهم المتبادل. وقد يرافق ذلك محاولات لتعديل الموقف في بعض النقاط بقصد تسهيل المفاوضات وتحقيق مصالح الطرفين.

وكثيراً ما تدخل الوعود والضغوط كعوامل للتأثير في أطراف المفاوضة. وقد تأخذ الوعود شكل مساعدات اقتصادية، أو تعويضات مالية، أو دعم عسكري، أو تأييد سياسي. وقد ترقى الضغوط إلى نوع من التهديد بإلحاق الضرر والدمار بالطرف الآخر. واستخدمت الولايات المتحدة هذا الأسلوب في مفاوضاتها مع فيتنام الشمالية عندما عمدت، أثناء المفاوضات، إلى شنّ غارات وحشية بقصد التوصُّل إلى إيقاف الحرب التي كانت وبالاً على واشنطن. واستخدمت إسرائيل، بعد اجتياح لبنان في العام ١٩٨٢، هذا الأسلوب أيضاً خلال المفاوضات التي كان يجريها المبعوث الأميركي، فيليب حبيب، من أجل انسحاب منظمة التحرير الفلسطينية من بيروت[١].

وإذا كان الغرض الأساسي من دخول المفاوضات هو التوفيق بين المصالح المتضاربة للدول، فإن هناك أموراً ومراحل يجب أن تسبق إتمام التوفيق، مثل: تحديد طبيعة النزاع وحصر أسبابه، والتأكُّد من ملاءمة الظروف لإجراء التفاوض، واختيار الوقت المناسب لبدء عملية التفاوض، وتهيئة الوثائق والمستندات المتعلِّقة بالنزاع ودراستها

---

(١) د. أمين محمد قائد اليوسفي: **تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية**. دار الحداثة، بيروت ١٩٩٧. ص ٣١.

بجدّية ورزانة قبل بدء المفاوضات، والرجوع إلى المراجع والسوابق القضائية المماثلة.

والمفاوضات فن له أصوله وقواعده. والدول لا تدخل عادةً في مفاوضات معيّنة إلاّ عند توافر شرطين أساسيين: وجود نزاع حقيقي وملحّ حول مسألة محدّدة قد تكون طارئة أو مزمنة، ووجود مصلحة مشتركة لأطراف النزاع في إيجاد تسوية له.

وعندما تصمّم الدول المتنازعة على الدخول في مفاوضات تتفق على إجرائها في أيّ مكان، قريب أو بعيد، تختاره. والمكان قد يكون في إحدى العواصم أو المدن أو المناطق التابعة للدول الأطراف. وقد يكون في دولة ثالثة محايدة في حال وجود توتر في العلاقات بين الأطراف. فقد اختارت إسرائيل وبعض الدول العربية، وبضغط من الولايات المتحدة، مدريد (إسبانيا) مقراً لإجراء مفاوضات تحت شعار مطّاط (الأرض مقابل السلام).

وليس هناك فترة زمنية محدّدة لإنجاز المفاوضات. فهي قد تنتهي بسرعة وخلال ساعات أو أيام. ولكنها قد تطول أحياناً حتى تستغرق أعواماً. فإنهاء الحرب الكورية في الخمسينات تطلّب عامين من المفاوضات وعقد مئات الاجتماعات.

وللأطراف المتفاوضة حرّية مطلقة في اختيار الأساليب أو الطرق لإجراء المفاوضات: إما إجراؤها بشكل علني تحت أضواء وسائل الإعلام وأصداء التصريحات والتعليقات، وإمّا إحاطتها بالسرّية والكتمان وعقد الاجتماعات وراء أبواب مغلقة والامتناع عن الإدلاء بأي تصريح أو توضيح.

وليس لإجراء المفاوضات شكل محدّد لا تستقيم المفاوضات إلاّ

باتّباعه. فالأمر متروك للمتفاوضين. وقد تحصل المشاورات والمباحثات شفوياً. وقد تجري كتابةً بتبادل المذكرات. وقد تفضّل الأطراف الانكباب عليها وإنجازها بمفردها دون تدخّل طرف ثالث. وقد ترتئي عقد مؤتمر دبلوماسي لمعالجة موضوع النزاع القائم على صعيد أوسع.

وتجري المفاوضات عادةً بين وزراء خارجية الدول المتنازعة، أو بين ممثليها الدبلوماسيين، أو بين من يوكل إليهم القيام بهذه المهمة. وأثبت التعامل الدولي أن أنجح المفاوضات هي تلك التي يقوم بها مفاوضون من أصحاب الاختصاص يتمتّعون بالخبرة والمهارة والإتقان.

وعلى المفاوض، إن كان وفداً، أن يكون فريقاً متضامناً ومتفاهماً ومنسجماً وقادراً على أداء مهمته بروح معنوية عالية، ومتسلّحاً في كل وقت بقوّة الحجة والإقناع، ومبدياً للطرف الآخر حُسن النيّة وصدق الرغبة في التوصُّل إلى التسوية المنشودة. ومن مستلزمات النجاح في المفاوضات وضوح الرؤية وتوافر الحسّ الوطني وتفضيل المصلحة العامة على الخاصة لدى المفاوض. والمهارة التي يجب أن يتحلّى بها تتطلّب منه، إذا ما أوشكت المفاوضات أن تصل إلى طريق مسدود أو حرج، أن تسارع إلى ابتكار الصيغ المناسبة للخروج من المأزق. وقد يستلزم ذلك إدخال تعديلات على مقترحات وفده.

ويحدث أحياناً أن تكون لدولة ثالثة، ليست طرفاً في النزاع، مصلحة خاصة أو قومية أو استراتيجية في تسوية هذا النزاع، فتعقد، بمبادرة منها أو بالاتفاق مع غيرها، مؤتمراً دولياً، لا تُشرك فيه أطراف النزاع، تكرّسه لمعالجة مسبّبات النزاع والتوصُّل إلى

مقترحات التسوية. وقد تُسهم نتائج المؤتمر، إن راقت لأطراف النزاع، في حلّ المشكلة القائمة. وفي هذه الحالة تقترب حدود المفاوضات من حدود الوساطة أو المساعي الحميدة.

وعندما يتجاوز النزاع، بأهميته أو حجمه أو خطره، حدود الدول المتنازعة ليصبح همّاً أو هاجساً مشتركاً لمجموعة دولٍ مشاركةٍ في منظمة دولية، فليس من المستغرب أن تقوم تلك المنظمة بعملية احتضان جماعي لمسألة المفاوضات. وهذا ما يُسمَّى بدبلوماسية المؤتمرات، أو الدبلوماسية البرلمانية.

وانتهاء المفاوضات بنجاح يُسفر عن إصدار وثيقة (قد تُسمَّى بياناً مشتركاً) موقّعة من الأطراف، تتضمَّن شروط الاتفاق أو البنود الأساسية للتسوية. ومن الضروري أن يكون المفاوض، في هذه المرحلة، مزوَّداً بتفويض من سلطات دولته يخوّله التوقيع على الاتفاق. ولكن ما يجري عادةً، في مثل هذه الحالات، هو اكتفاء المفاوض بإبداء موافقته المبدئية (أو التوقيع بالأحرف الأولى) على الاتفاق الذي تمّ، والتعهُّد بعرضه على السلطات المختصة في دولته. **وتنص الدساتير في الدول الديموقراطية على وجوب موافقة البرلمان على المعاهدات التي توقّعها السلطة التنفيذية.**

وفي حال فشل المفاوضات تُصدر الأطراف المعنيّة، منفردةً أو مجتمعةً، بياناً تعترف فيه بالإخفاق. غير أن المتعارف عليه أن تترك الأطراف (إلاّ إذا كان في نيتها اللجوء إلى الوسائل غير الودِّية) الباب مفتوحاً لمعاودة التفاوض بعد فترة استراحة وتأمُّل، أو لاعتماد وسيلة أخرى لتحقيق التسوية، أو للإفساح في المجال لتدخل دولة ثالثة بقصد تقريب وجهات النظر المتضاربة.

ونلاحظ اليوم أن أسلوب المفاوضة هو الأسلوب المنتشر والمتداول في التعامل الدولي. وإذا كانت وسائل الإعلام العالمية لا تزوِّدنا، بشكلٍ دوريّ وواسع، بأخبار ما يجري من مفاوضات في مختلف أنحاء العالم، فالسبب يعود إلى قاعدة السرِّية أو الرغبة في الكتمان التي تكتنف هذه الأعمال.

* * *

والحديث عن المفاوضات يُذكّرنا بما يجري على الساحة العربية، منذ عقود، من اتصالات ومفاوضات (سرّية في الماضي، وعلنيّةً في الحاضر) بين العرب والكيان الصهيوني في فلسطين. فالموقف العربي كان، قبل العام ١٩٦٧، موحداً وصلباً يتلخص في الإصرار على استعادة الأرض الفلسطينية كاملةً وإخلائها من الصهيونيين الذين نزحوا إليها من الخارج في فترة الانتداب البريطاني. وكانت الثورة الفلسطينية تتبنّى هذا الموقف الذي كان يحظى بتأييد العرب ودعمهم.

غير أنّ الموقف العربي تبدّل بعد حرب العام ١٩٦٧، ووقع الانفصام أو التباعد بين الموقف الرسمي والموقف الشعبي. وتحوّل التباعد إلى انشقاق وشقاق بين الموقفين بعد حرب العام ١٩٧٣، عندما تزعّمت حكومة الرئيس أنور السادات جبهة تدعو إلى توقيع معاهدات صلح مع العدو الصهيوني.

وفي العام ٢٠٠٣، عُقد في بيروت مؤتمر قمّة بيروت تبنّى مشروع تسوية اقترحته المملكة السعودية، يتضمّن مبدأ مبادلة الأرض بالسلام، واستعداد الأنظمة العربية للاعتراف بالعدو، ضمن شروط معينة. وفي العام ذاته، وعندما كانت الانتفاضة الفلسطينية في أوجها، طرحت اللجنة الرباعية (الأمم المتحدة وأوروبا والولايات

المتحدة وروسيا) مشروعاً آخر عُرف باسم: خريطة الطريق.

وتعرّض مشروع القمّة العربية للانتقاد، وأُخذ عليه «أنّه طرح صيغة تسوية، أي نصف حلّ، مجاناً قبل التفاوض على حلّ. ففي المفاوضات يطرح الطرفان عادةً أقصى ما يطمحان إليه، حتى إذا ما أخذت المفاوضة مداها توصّل الطرفان إلى تسوية تعكس تنازلاً من كلا الطرفين عن بعض ما يُطالب به. بعبارة أخرى كان من الأولى طرح صيغة حلّ جذري بدايةً على أمل التوصل بعد التفاوض إلى تسوية، أي نصف حلّ. أمّا وأنّ الفريق العربي بدأ، من خلال قمّة بيروت، طرح صيغة نصف حلّ، فإنّ التفاوض يمكن أن يؤدّي إلى نصف النصف، أي إلى ربع حلّ، وفي هذا تفريط لا موجب له»[1].

ثانياً ـ التحرير:

تثير عملية تحرير المعاهدات مسألة الاتفاق على النص، ومسألة اللغة التي يُحرّر بها، ومسألة إخراجه وصياغته.

وبعد المفاوضة ينصرف المتفاوضون إلى **وضع النص.** والتقاليد تقضي بموافقة الدول المتفاوضة عليه. والحصول على هذه الموافقة لا يلقى أية صعوبة إذا كانت المفاوضة تجري بين دولتين فقط. أما إذا كانت تجري بين دول عدة فالتقاليد الدبلوماسية والمادة التاسعة من قانون المعاهدات تقضي بحصول الموافقة بأكثرية الثلثين. ولكن هذه الطريقة تتضمّن عيوباً، أهمها عدم التزام الدول المعترضة (ولو على

---

(١) راجع مقالة الرئيس الدكتور سليم الحص: بين التسوية والسلام، في صحيفة النهار، في ٢٠/١/٢٠٠٤.

بعض النقاط) بالنص، ورفضها بالتالي التوقيع على المعاهدة. ويحدث أحياناً أن تتنازل الدول المعترضة عن اعتراضها وتوافق على النص النهائي عندما ترى أن هذا النص قد نال الموافقة بالإجماع. وهذا ما حدث لميثاق الأمم المتحدة الذي صوّتت عليه الدول المؤسِّسة بالإجماع. ونشير هنا إلى أن قاعدة الأكثرية الموصوفة ليست مطلقة، فقد تمّت الموافقة بالأكثرية العادية على قانون المعاهدات في العام ١٩٦٩، وعلى اتفاقية قانون البحار في العام ١٩٨٢.

وبأية لغة تُحرّر المعاهدات؟ إن الدول المشتركة في المعاهدة هي التي تختار عادةً اللغة أو اللغات التي تُحرّر بها، وليس هناك صعوبة إذا كانت لغة الدول المتفاوضة واحدةً. غير أن الصعوبة تظهر عندما نجد أنفسنا أمام دول ذات لغات مختلفة. وحتى نهاية القرن الثامن عشر كانت المعاهدات في أوروبا تُحرّر عادةً باللاتينية. ثم طغت اللغة الفرنسية حتى أوشكت أن تكون الوحيدة في القرن التاسع عشر. بيد أن مؤتمر فيينّا للعام ١٨١٥ كان فرصةً للتصريح بأن تحرير المعاهدات بالفرنسية لا يمكن أن يُكوّن سابقةً. ومع ذلك فقد ظلّت الفرنسية لغة العلاقات الدبلوماسية والسياسية. وكثيراً ما اتفقت دول ذات لغات قومية متباينة على تحرير معاهداتها بالفرنسية. ولعلّ السبب يعود إلى إتقان معظم رجال السلك الدبلوماسي في العالم لهذه اللغة.

والحقيقة أن العادة جرت منذ العام ١٩١٩، لا سيّما في المعاهدات الجماعية، على تحريرها بعدة لغات. فمعاهدة فرساي حُرِّرت بالفرنسية والإنجليزية واعتُبرت كلّ منهما أصليّةً وإلزاميّةً. والميثاق الأممي حُرِّر بلغات خمس اعتُبرت كلها أصليّة. والنص في

المعاهدة على لغة أصليّة يهدف إلى اتخاذ هذه اللغة مرجعاً عند حصول اختلافٍ في المعنى. غير أن النص على لغات أصلية عديدة قد يكون سبباً في إثارة صعوبات في التفسير والتأويل.

وكيف تُصاغ المعاهدة؟ وهل هناك شكل معيّن تُحرَّر به؟ ليس هناك قاعدة خاصة معيّنة، بل أعراف وتقاليد تقضي بأن تبدأ المعاهدة، بعد أن تُفرغ في صيغتها النهائية، **بمقدمة أو ديباجة** تُذكر فيها أسماء الأطراف المتعاقدة (أسماء الدول أو الحكومات أو رؤساء الدول. . .). وقد يُذكر فيها أحياناً أسماء المتفاوضين الذين اشتركوا في إبرام المعاهدة. وتتضمّن الديباجة أيضاً البواعث التي حدت إلى إبرام المعاهدة وموضوع هذه المعاهدة. وللإشارة إلى موضوع المعاهدة في الديباجة أهميّة خاصة اعترفت بها محكمة العدل الدولية في أحد قراراتها عندما أكّدت أنها، في تفسيرها للمعاهدة، لا تستطيع أن تستخرج من مجموعة النصوص نتائج وخلاصات تتعارض والغرض المذكور في الديباجة.

ويلي الديباجة **صلب المعاهدة أو متنها** الذي يحتوي على المسائل التي تمّ الاتفاق عليها. وتكون عادةً مرتَّبةً في فقراتٍ منقسمة إلى مواد. ويلي ذلك نصوص تحدّد تاريخ بداية العمل بالمعاهدة ومدة العمل بها والإجراءات التي ستُتّبع لتبادل التصديقات عليها. . . وفي الختام تحمل المعاهدة تواقيع المندوبين الذين اشتركوا في إعدادها.

وقد تكون المعاهدة مصحوبةً بملاحق (في نهايتها أو بعد كل مادة) لتفسير بعض النصوص الواردة فيها، أو لإيضاح مواقف الدول الأعضاء منها. وإضافة الملاحق إلى المعاهدات ظاهرة نصادفها

بكثرة في المعاهدات الفنية. وسبب ذلك هو الرغبة في تبسيط الاطلاع على المعاهدات وتكليف الخبراء إعداد هذه الملاحق.

وإذا جرت المعاهدة بين دولتين فقط حُرِّرت على نسختين أصليّتين وأخذت كل دولةٍ نسخةً منها. وإذا جرت بين دول عديدة حُرِّرت في نسخة أصليّة ووقَّع المسؤولون عليها وأخذت كل دولة صورةً رسميةً منها. وتودع النسخة الأصليّة لدى وزارة خارجية الدولة التي أُبرمت فيها المعاهدة أو لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ثالثاً ـ التوقيع:

بعد تحرير نص المعاهدة يأتي دور التوقيع الذي يعني موافقة المندوبين على نتيجة المفاوضات وتحديد المكان والتاريخ الذي ستُبرم فيه المعاهدة.

وانتشرت في العصر الحاضر عادة **توقيع المعاهدة بالأحرف الأولى**، أي توقيعها بشكل موقت وسابق لتوقيعها النهائي. ويتمّ ذلك إذا كان المتفاوضون غير مزوّدين بالتفويض اللازم للتوقيع، أو إذا كانت إحدى الدول متردِّدة في قبول المعاهدة بشكلها النهائي. ولكن الفترة الفاصلة بين التوقيع بالأحرف الأولى والتوقيع النهائي تكون غالباً قصيرةً لا تتجاوز عدة أسابيع.

والمفاوضون هم الذين يوقِّعون عادةً المعاهدة، غير أن توقيعهم على المعاهدة بشكلها الأوّلي أو النهائي لا يكفي لالتزام الدول بها، فهناك إجراء آخر يجب أن يتلو التوقيع، وهو التصديق على المعاهدة.

رابعاً ـ التصديق:

ما هو التصديق؟ وكيف يتم تبادل التصديقات؟ وما هي المراحل

التاريخية التي مرّ بها التصديق؟ وهل يخضع التصديق لشكل معيّن؟ وما هي السلطة المختصة بالتصديق؟ وكيف يتم الانضمام إلى المعاهدة والتحفّظ عنها؟ وما هو حكم المعاهدة التي لا تُصدّق عليها السلطة المختصة؟ وما هي الحكمة من التصديق؟ وما هي شروط صحة التصديق؟ وهل للتصديق أجل معيّن؟

١ ـ ما هو التصديق:

هو إجراء دبلوماسي يتخذه المسؤول الأكبر في الدولة (رئيس الدولة عادةً) ليُؤكّد به توقيع مندوبه على المعاهدة، أو ليُقرّ بأن هذا التوقيع قد نال موافقة العضو المسؤول. وبتعبير آخر: التصديق هو قبول المعاهدة بصورةٍ رسميةٍ من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة.

ووثيقة التصديق تنطوي على تعهّد الدولة باحترام المعاهدة. وابتداءً من اللحظة التي تُنجز فيها هذه الوثيقة تصبح الدولة مرتبطةً بالمعاهدة. إلاّ أن المعاهدة لا تدخل حيّز التنفيذ إلاّ ابتداءً من اللحظة التي يتمّ فيها تبادل وثائق التصديق.

٢ ـ كيف يتم تبادل وثائق التصديق؟

هذا التبادل يتمّ بصورة رسمية ويُسجّل في محضر رسمي (محضر تبادل التصديقات). والتبادل إجراء خاص بالمعاهدات الثنائية يجري عادةً في عاصمة إحدى الدولتين المتعاقدتين ويتمّ في جلسة رسميّة بين وزير خارجية الدولة التي سيحصل فيها التبادل وبين الممثّل الدبلوماسي للدولة الأخرى. وتُسفر عملية التبادل عن تحرير محضر بذلك من نسختين موقّعتين من جانب الوزير والممثّل.

وهل بالإمكان اتّباع الطريقة عينها في المعاهدات الجماعية؟ إن هذه الطريقة تؤدّي إلى إضاعة الوقت وتعقيد الأعمال والإجراءات لأنها تتطلّب القيام بتبادل التصديقات بين كل دولة متعاقدة على حدة وبين جميع الدول الأخرى. ولذلك استُبدلت بطريقة أخرى أسهل وأسرع، هي **طريقة إيداع التصديقات**. ففي المعاهدة نجد نصاً يشير إلى ذلك ويعيّن دولةً (الدولة التي وُقّعت المعاهدة في إقليمها، عادةً) تودع وثائق التصديق لدى حكومتها. وتحرّر هذه الدولة محضراً بذلك وترسل منه نسخاً إلى الدول الأطراف لتُحيطها علماً بأنه، ابتداءً من يوم إيداع جميع التصديقات، أصبح للمعاهدة وجود قانوني يُلزم كلّ دولةٍ صدّقت عليها.

والدولة التي يُعهد إليها بمهمة تسلّم التصديقات تكون مكلّفةً ـ ولو بصورة ضمنيّة ـ مراقبة الوثائق التي تصلها والتأكُّد من صحتها. وهي تقوم بهذا الواجب خدمةً لمصالحها وحفاظاً على مصالح جميع الدول. ولهذا ينبغي لها أن تسارع إلى إخطار هذه الدول في حال تسلّمها وثيقة تصديقٍ صادرةٍ عن سلطةٍ لا تملك حقّ التصديق.

والمعاهدة الجماعية التي تنص على إيداع التصديقات تتضمّن عادةً، وفي الوقت ذاته، نصاً آخر يتعلّق بتاريخ العمل بالمعاهدة الذي يبدأ حين إيداع جميع التصديقات أو حين إيداع عددٍ معيَّنٍ منها متفقٍ عليه. فمعاهدة حلف الأطلسي، مثلاً، اشترطت، لكي يجري العمل بها، وجوب إيداع جميع التصديقات. أمّا بالنسبة إلى المعاهدات الجماعية الصادرة برعاية الأمم المتحدة فإن تصديق عددٍ معيّنٍ من الدول الأعضاء يكفي لمباشرة العمل بهذه المعاهدات.

وكثيراً ما يتأخر تاريخ التصديق فلا يُعمل بالمعاهدة إلاّ بعد

سنوات طويلة من توقيعها (مثلاً: معاهدة المنظمة الاستشارية الدولية للمسائل البحرية وُقّعت في العام ١٩٤٨ وعُمل بها في العام ١٩٥٨).

٣ ـ ما هي المراحل التاريخية التي مرّت بها عملية التصديق؟

التصديق على المعاهدات مرّ عبر التاريخ بمراحل عدة تطوّرت فيها أهميته كما تطوّر مفهومه. ففي الماضي لم يكن التصديق إلاّ قبول الأمير بالعمل الذي قام به مبعوثه. ومعنى ذلك أن التصديق كان إجراءً يتعلّق بصميم المعاهدة، فالأمير لم يكن ملزماً بعمل رسوله إلاّ بعد تصديقه على هذا العمل.

وفي القرن الثامن عشر أوجد الفقهاء **نظرية الوكالة أو التوكيل** وطبّقوها على التصديق، فاعتبروا أن المبعوث وكيلٌ للأمير يعمل لحسابه، وأن الأمير مرتبط وملزم بكل عمل يقوم به وكيله، وأن التصديق (وإن كان ضرورياً) ليس إلاّ إجراءً شكلياً أو إثباتاً بسيطاً لتوقيع الوكيل. والحالة الوحيدة التي كان يحق فيها للأمير أن يتنصّل من التصديق والمسؤولية هي حالة تخطي الوكيل صلاحياته. فالصلاحيات المطلقة التي كان الأمير يمنحها لوكيله لتوقيع معاهدةٍ ما كانت، إذن، تتضمّن وعداً أو تعهُّداً صادقاً بالتصديق. ولذا فإن التصديق كان يعقب التوقيع فوراً.

وفي القرن التاسع عشر طرأ تعديل على هذه القاعدة فتغيّر مفهوم التصديق، ولم تعد الصلاحيات المطلقة التي يُزوّد بها المبعوث تتضمّن وعداً بالتصديق، بل أصبحت تتضمّن تحفُّظاً يجعل من التصديق شرطاً للتوقيع ويجعل من التوقيع إجراءً أوّلياً ذا أهمية ضئيلة.

وأسباب هذا التغيُّر تعود إلى انتشار الفكرة الديموقراطية في هذا

القرن وظهور المجالس النيابية المكوّنة من ممثلين للشعب يشتركون في عملية عقد المعاهدات. لقد بدت المعاهدة كعمل يُلزم الدولة في المستقبل. وبما أن الدولة لا تلتزم بشيء إلاّ برضا شعبها كان من واجب الشعب أن يبحث الأمر ويُصدر قراراً فيه. وبما أن النواب هم الذين يتكلّمون باسم الشعب كان من واجبهم أن يُصدروا قانوناً بقبول الالتزام (أي المعاهدة) أو رفضه. ولكن المجالس النيابية لم تكن تتدخّل، في هذا القرن، إلاّ في المعاهدات المهمّة المتعلّقة بالسياسة الخارجية للدولة.

وحلّ القرن العشرون فازدادت أهمية المجالس الشعبية التمثيلية، وانتشرت، بالتالي، الفكرة القائلة بأن التصديق إجراء حرّ تتّخذه الدولة بعد دراسة عميقة للموقف أو المواقف التي تتضمّنها المعاهدة. وهذا يعني أن الدولة لا تصبح مسؤولةً على الصعيد الدولي إلاّ بعد تصديقها على المعاهدات. ومحكمة العدل الدولية أثبتت ذلك في قراراتها العديدة عندما أكّدت بوضوح أن الدولة لا تلتزم بمعاهدةٍ لم تُصدّق عليها، وأن التصديق أمر جوهري أساسي في المعاهدة التي تنص عليه.

٤ ـ هل يخضع التصديق لشكل معيَّن؟

نجيب بالنفي، فإجراء التصديق يمكن أن يكون صريحاً، ويمكن أن يكون ضمنياً (عندما تبدأ الدولة، مثلاً، بتنفيذ معاهدة ثم التوقيع عليها). وإذا كانت العادة قد جرت على إثبات التصديق في وثيقة مكتوبة موقَّعة من السلطة المختصة، فهذه الوثيقة يمكن أن تحتوي على نص المعاهدة، ويمكن أن تكتفي بالإشارة إليها. وقد تكون موجزةً تتألّف من كلمات معدودات، أو مطوّلة تملأ صفحات.

٥ ـ ما هي السلطة المختصة بالتصديق؟

في الأنظمة الدستورية المتعلّقة بالتصديق ثلاث طرق: اعتبار التصديق من الاختصاص المطلق للسلطة التنفيذية، أو من الاختصاص المطلق للسلطة التشريعية، أو من الاختصاصات المشتركة بين السلطتين.

وطريقة الاختصاص المطلق للسلطة التنفيذية تتلاءم مع النظام الأمبراطوري والملكيات المطلقة. وقد طُبّقت في فرنسا خلال فترة الأمبراطورية الثانية (نابليون الثالث). وظهرت في العصر الحديث بشكل موقّت، ومارستها الأنظمة الدكتاتورية في إيطاليا (١٩٢٢ ـ ١٩٤٣)، وفي ألمانيا (١٩٣٣ ـ ١٩٤٥)، وفي فرنسا في عهد حكومة ڤيشي (١٩٤٠ ـ ١٩٤٤). وفي جميع هذه الأنظمة كان رئيس الدولة، باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، هو وحده الذي يُصدّق على المعاهدات الدولية. وتعتبر هذه الطريقة أمراً استثنائياً تفرضه ظروف تاريخيّة معيّنة أو أنظمة سياسية صارمة لا ترغب في إشراك الشعب في أعمالها.

وطريقة الاختصاص المطلق للسلطة التشريعية هي من ميزات الدول التي تُطبّق أسلوب حكومات المجلس، فهناك أنظمة سياسية تسود فيها المجالس النيابية، أي أنظمة يمنح فيها الدستور السلطة التشريعية صلاحيات أوسع من صلاحيات السلطة التنفيذية. فالدستور التركي للعام ١٩٢٤، الذي استمرّ حتى العام ١٩٦٠، كان يمنح المجلس الوطني الكبير (المجلس النيابي) وحده حق التصديق على المعاهدات.

وطريقة تقاسم صلاحية التصديق بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية، التي تتّبعها غالبية الدول، هي حلٌّ وسط بين الطريقتين المذكورتين. غير أن مسألة التوازن بين صلاحيات السلطتين في هذا الميدان تختلف من دولة إلى دولة، ومن دستور إلى دستور.

وينبغي لنا هنا أن نميِّز بين الدول الأوروبية، التي تمارس النظام البرلماني، وبين الدول الأميركية التي تأخذ بالنظام الرئاسي. وعلينا أيضاً أن نطّلع على الأسلوب السويسري الذي حلّ المسألة بطريقة مبتكرة[1].

فالدول ذات النظام البرلماني تتّبع الصيغة الفرنسية ـ البلجيكية التي تعود جذورها إلى الدستور البلجيكي للعام ١٨٣١. وغالبية الدساتير الغربية تعتبر تدخُّل البرلمان في عمليّة التصديق أمراً إلزامياً. وفي حين أن بعضها يفرضه بالنسبة إلى كل المعاهدات فإن البعض الآخر يفرضه بالنسبة إلى المعاهدات التي يعتبرها مهمةً جداً. والحل الثاني هو المطبّق في بريطانيا، فموافقة البرلمان هناك ضرورية بالنسبة إلى المعاهدات التي يتطلّب تطبيقها تعديلاً في القانون الداخلي، وكذلك بالنسبة إلى معاهدات تسليم المجرمين، والمعاهدات التي تنطوي على التزامات مالية أو على تنازل عن أرض. ومنذ العام ١٩٢٤، أصبح تدخُّل البرلمان البريطاني عاماً بالنسبة إلى معظم المعاهدات السياسية المهمة.

وعندما ننتقل إلى النظام الرئاسي، لا سيّما النظام المطبّق في **الولايات المتحدة الأميركية**، نجد أن هذا النظام يتميَّز، في مجال التصديق، بمنح الصلاحية للسلطة التنفيذية مع الموافقة الإلزامية

---

(١) P. de Visscher, «Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes». AFDI, 1979, p. 255 - 280.

لمجلس الشيوخ (أي وجوب الحصول على هذه الموافقة بأغلبية ثلثي الحاضرين، وفقاً للفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأميركي). وهذا يعني أن التصديق يحتاج إلى موافقة رئيس الدولة ومجلس الشيوخ.

وكانت هذه الطريقة سبباً في تعقيد عمليات التصديق أو تأخيرها، وسبباً في عدم التصديق على عدد كبير من المعاهدات التي وقّعت عليها السلطة التنفيذية (معاهدة فرساي وإنشاء عصبة الأمم في العام ١٩١٩، مثلاً). ولهذا يفضّل الرئيس الأميركي، في بعض الحالات، إبرام بعض الاتفاقات دون الحصول على موافقة مجلس الشيوخ.

وعندما نصل إلى **سويسرا** نجد أن الفقه يرى ـ على الرغم من المادة /٨٥/ من دستور العام ١٨٧٤ التي تنص على أن الأحلاف والمعاهدات مع الدول الأجنبية هي من الاختصاصات المطلقة للجمعية الفدرالية Assemblée Fédérale ـ أن صلاحية التصديق تعود إلى المجلس الفدرالي Conseil Fédéral الذي يمارسها بعد ترخيص من الجمعية الفدرالية. ويبدو أن المجلس يستطيع ممارسة هذه الصلاحية، دون تدخل الجمعية، في بعض الحالات. مثلاً: عندما تمنح الجمعيةُ المجلسَ تفويضاً خاصاً أو عاماً، أو عندما يتعلّق الأمر بمسألة بسيطة، أو في حالة الطوارىء والضرورة، أو في حالة المعاهدات التي تُكسب سويسرا حقوقاً دون فرض التزامات عليها، أو في حالة تحرير سويسرا من التزامات سابقة.

والجِدّة في النظام السويسري تكمن في أن الشعب يستطيع المشاركة في إبرام المعاهدات الدولية. فمنذ العام ١٩٢١، يمكن إخضاع المعاهدات المبرمة لمدة غير محدَّدة، أو لمدة تتجاوز الـ /١٥/ سنة،

لاستفتاء شعبي إذا طلب ذلك / ٣٠/ ألف مواطن أو ٨ كانتونات. فالمدة الزمنية هي المعيار الذي يعتمد عليه الدستور السويسري لإخضاع المعاهدات للتصويت الشعبي.

ومن اطلاعنا على التطوُّر الذي طرأ على مسألة التصديق في الدساتير الفرنسية يمكننا تحديد المغزى القانوني للنظام الفرنسي في هذا المجال بأمرين مهمّين:

الأول هو أن عملية التصديق لا تخضع للقانون العام المتعلِّق بالأعمال الإدارية، فالاجتهاد الفرنسي يعتبر التصديق عملاً من أعمال الحكومة لا يخضع للمنازعات الإدارية.

والثاني هو أن تدخل البرلمان ليس إلاَّ ترخيصاً ممنوحاً لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصٍ عَهِدَ الدستورُ به إليه. إن البرلمان لا يُصدّق في الحقيقة وإنما يأذن لرئيس الدولة بالتصديق. والقانون الفرنسي يستخدم صيغة: «يُؤذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة...». ودستور ١٩٥٨ يستخدم صيغة: «يُؤذن بالتصديق على المعاهدة». وتصويت البرلمان الذي يخوّل رئيس الجمهورية التصديق على معاهدةٍ ما لا يحمل من القانون إلاَّ الاسم. فالموافقة التي تعطيها هيئة في الدولة لتصرّفٍ أو عملٍ تُنجزه هيئة أخرى لا يُغيّر شيئاً من الطبيعة القانونية لهذا العمل. إن الموافقة التشريعية على عمل إداري لا تُحوّل هذا العمل إلى عمل تشريعي. فالعمل الذي يُطلق عليه اسم قانون التصديق ليس إلاَّ ترخيصاً أو إذناً بسيطاً يرتدي شكلاً تشريعياً، وهو يختلف كل الاختلاف عن القانون العادي.

٦ ـ كيف يتم الانضمام إلى المعاهدات؟

إلى جانب التصديق هناك عملية الانضمام إلى المعاهدات

(Accession بالإنجليزية وAdhésion بالفرنسية). والانضمام عمل قانوني تصبح به دولة ليست طرفاً في معاهدة دولية طرفاً فيها. ويتحقّق ذلك بإعلانٍ يتم وفقاً لبند في المعاهدة يُجيز هذا العمل. والمادة /١٥/ من اتفاقية فيينّا حول قانون المعاهدات ترى في ذلك طريقة للتعبير عن موافقة الدولة على الارتباط بمعاهدةٍ ما. وأشكال الانضمام خضعت لتطوّر مرّ بثلاث مراحل: **الأولى** هي مرحلة الانضمام بواسطة معاهدة خاصة، وهذه الطريقة متبعة في المعاهدات ـ العقود Traités - Contrats. **والثانية** هي مرحلة الإعلانات المتبادلة، فالدولة التي تريد الانضمام تعلن انضمامها فتعلن الدولة أو الدول الأخرى قبولها بذلك. والإعلان الأول والإعلان الثاني يخضعان للتصديق. **والمرحلة الثالثة** هي مرحلة الانضمام بالإرادة الفردية. فالدولة التي ترغب في الانضمام تُوجّه إعلاناً منفرداً إلى حكومةٍ تُحدّدها المعاهدة لتلقّي الإعلانات وإخطار الدول الموقّعة. وهذه الطريقة هي المتداولة اليوم. فالانضمام هنا ليس إلاّ ممارسةً لأهليّةٍ قانونيةٍ تمنحها المعاهدة ببند صريح للدول الأخرى.

وهناك ثلاثة أمور تتعلّق بآلية التطبيق: **الأول** يتعلّق بمدى التطبيق. فحرّية الانضمام قد تكون مفتوحة، أي في متناول كل الدول، أو محدودة، أي مقتصرة على بعض الدول التي تعنيها المعاهدة، كالدول الموقّعة على معاهدة سابقة معدّلة بمعاهدة جديدة، أو الدول الأعضاء في منظمة دولية، أو دول قارةٍ أو منطقةٍ جغرافيةٍ معيّنة. **والأمر الثاني** يتعلّق بالأنماط. فالانضمام قد يكون بسيطاً. وقد يكون مشروطاً. **والأمر الثالث** يتعلّق بطبيعة العمل. فإذا كان الانضمام، بشكل عام، تصرُّفاً حرّاً تقوم به الدولة المنضمّة بملء إرادتها، فإنه أحياناً أمر مفروض. فمعاهدات الصلح تفرض، في

غالب الأحيان، على الدول المنهزمة الانضمام إلى معاهدات جماعية.

٧ ـ **وإلى جانب الانضمام تطالعنا ممارسة التحفظات في المعاهدات**: Réservers. والتحفُّظ هو إعلان أو بيان تقدمه إحدى الدول عند التوقيع أو التصديق على معاهدة ما أو عند الانضمام إليها. وبالتحفظ تعلن الدولة إرادتها في استبعاد قبولها لبعض أحكام المعاهدة، أو في عدم قبولها لبعض الالتزامات التي تنص عليها المعاهدة، أو في تحديد معنى بعض أحكام المعاهدة. فالتحفّظ هو، في الواقع، تحديد منفرد للالتزامات الواردة في المعاهدة تقوم به دولة ترغب في المشاركة في هذه المعاهدة.

والتحفظ قد يحدث عند التوقيع، أو التصديق، أو الانضمام.

وللتحفظ عند التوقيع حسنة هي استبعاد كل مفاجأة عن الأطراف المتعاقدة، فهذه الأطراف تستطيع، عند حدوثه، أن تطّلع عليه وتتعرَّف إلى أهمّيته ومدى الضرر الذي يُنزله بالمعاهدة عند إبرامها. ويُعتبر التحفظ سهلاً إذا حصل في الوقت الذي يتم فيه توقيع جميع الأطراف. ولكنه يصبح معقّداً عندما يحصل عند التوقيع المؤجّل أو المُرجأ.

وطريقة التوقيع بتحفظ تنطوي في المعاهدات الشارعة أو التشريعية على سيئة كبرى تتجلّى في إلغاء المساواة بين الأطراف المتعاقدة، وفي إثارة صعوبات جمّة في تفسير المعاهدة والحؤول دون قيام وحدة أو توحيد في القانون الاتفاقي، والحؤول بالتالي دون قيام المعاهدات الجماعية بوظيفتها الأساسية التي تتلخَّص في تحقيق وحدة القانون. فالمعاهدة الجماعية تشكِّل فعلاً مجموعةً متوازنةً من

الحقوق والواجبات لا مكان للاختيار الاستنسابي فيها. والحقيقة أن ممارسة التحفُّظات تتناقض مع مبدأ وحدة المعاهدة وتكاملها وتُؤدّي إلى تفتيت المعاهدة إلى سلسلةٍ من الالتزامات وتُعرقل تقدّم القانون.

أما **التحفُّظ عند التصديق** فمساوئه أكبر لأنه يتمّ في وقت لاحق أو متأخّر، أي في مرحلة تكون فيها المفاوضات قد انتهت ويصبح فيها الأطراف مضطرّين إمّا إلى قبول المعاهدة بكاملها وإمّا إلى رفضها بالكامل. وهذا النوع من التحفُّظ متداول كثيراً، وذلك لأسباب دستورية داخلية، فكثيراً ما تتردّد السلطة التشريعية في القبول الكامل أو غير المشروط بمعاهدة أنجزتها السلطة التنفيذية.

وكل دراسة لممارسة التحفُّظ عند التصديق يجب أن تميِّز بين المعاهدات الجماعية والثنائية، ففي **المعاهدات الجماعية** يعتبر اللجوء إلى التحفُّظ أمراً مشروعاً. فهذه المعاهدات تتضمَّن قواعد عامة، وهي مفتوحة أمام جميع الدول للمشاركة فيها. وبما أن كل دولة حرة في الاشتراك أو عدم الاشتراك فيها فإنها تفضّل أحياناً تقييد مدى اشتراكها. أمّا في المعاهدات الثنائية فأثر التحفُّظ أصعب. والسبب هو أن هذه المعاهدات تضع على عاتق الطرفين المتعاقدين التزامات محدَّدة ومتبادلة تشكِّل موجباتُ الطرف الأول فيها العوضَ أو الثمنَ المقابل لموجبات الآخر. ولهذا فإن التصديق المشروط بالتحفُّظ غير مقبول، وهو لا يمكن أن يُفسَّر إلاَّ بأنه رفض للتصديق مصحوب بعرض جديد للتفاوض من جديد. ولا قيمة لهذا التحفُّظ إلاَّ إذا وافق الطرف الآخر على قبوله.

وهناك أخيراً **التحفُّظ لدى الانضمام**، وهو التحفُّظ الذي ينطوي على الكثير من المساوىء. والسبب هو أن الانضمام يتم في وقت

تكون فيه المعاهدة قد أصبحت نهائيةً بين الأطراف الأصليين؛ والتحفُّظ في هذه الحالة يعني رغبة الدول التي تريد الانضمام في فرض تعديلات منفردة على الأطراف الأصليين. ومع ذلك فهناك معاهدات تُجيز الانضمام بتحفُّظ.

ودراسة التحفُّظات تثير مسألة قانونيتها أو مشروعيتها. **فمتى تكون التحفُّظات قانونية أو مشروعة؟** إنّ مشروعيتها تخضع لشرطين: شكلي وأساسي. فالتحفُّظات يجب أن تعلن بشكل صريح من قِبَل الدولة التي تتقدَّم بها. ويجب، من ناحية ثانية، أن تقبل من جانب الدول الأطراف في المعاهدة. فالتحفُّظ، من الناحية الشكلية وحتى يكون مقبولاً، يجب أن يُبلَّغ إلى الأطراف المتعاقدة بشكل رسمي، أي أن يكون مكتوباً وضمن وثيقة دبلوماسية خاصة قد تكون بروتوكول تصديق، أو بروتوكول ملحق، أو وثيقة تبادل مذكرات... والتحفُّظ يجب أن يكون دائماً صريحاً وعلنياً، فالتحفُّظ الضمني لا قيمة له عملاً بالمبدأ القائل بأن الشرط المخالف لا يُفترض أبداً.

والتحفُّظ من الناحية الأساسية، ولكي يكون مقبولاً، يجب أن يحظى بموافقة الأطراف المتعاقدة الأخرى. فالتحفُّظ بطبيعته القانونية (أي باعتباره عرضاً جديداً للتفاوض موجّهاً إلى بقية الأطراف الأخرى) يُساوي شرطاً اتفاقياً، وليس بإمكان طرف واحد، بإرادته المنفردة، إدخاله في صلب المعاهدة، لأن موقف طرف واحد لا يستطيع تغيير اتفاقٍ سبق للآخرين أن أقرُّوه وأجمعوا عليه. فمشروعية التحفُّظ رهنٌ، إذن، بموافقة الطرف أو الأطراف الأخرى.

وموافقة الطرف أو الأطراف الأخرى المتعاقدة على التحفُّظ الذي يُبديه طرف جديد مرشَّح للانضمام إلى المعاهدة، قد تكون صريحة أو

ضمنية. وتكون ضمنية عندما تُقدم الأطراف الأخرى، دون اعتراض، على التصديق على وثيقة إيداع التصديقات التي تتضمَّن تحفُّظ الطرف الجديد. وإذا حدث أن انضمَّت دولة إلى معاهدة تتضمَّن تحفُّظات من قبل الأطراف الأصليين، فالانضمام يعني القبول بالتحفُّظات، لأن سكوت المنضم يعني قبوله التحفظات السابقة.

وهل بالإمكان سحب التحفُّظ؟ إنَّ التحفُّظ تصرُّف فردي في الأصل، ولذا يمكن سحبه في أي وقت بواسطة الدولة التي قدّمته. وهناك معاهدات تتضمَّن أحكاماً صريحة تبيح ذلك. وحتى في غياب النص على ذلك فبإمكان الدولة المتحفِّظة أن تعمد إلى سحبه.

وسحب التحفظ لا يحتاج إلى موافقة الأطراف الأخرى، فمصلحتها تقضي بالترحيب به، لأن التحفظ يعني تقييد تطبيق المعاهدة، والأطراف تتمنَّى التطبيق الكامل والمتساوي لكل أحكام المعاهدة. والمادة /٢٢/ من اتفاقية قانون المعاهدات تنطوي على هذا التفسير. فهذه المادة تحمل عنوان: سحب التحفُّظات والاعتراضات على التحفُّظات(١).

٨ ـ ما مصير المعاهدة التي لا تصدّق عليها السلطة المختصة؟

ماذا يحدث في حال التصديق على معاهدةٍ ما دون اتّباع الإجراءات أو الأصول التي ينص عليها الدستور؟ أو ما هي القيمة الحقيقية للتصديق الذي يقوم به رئيس دولة برلمانية دون موافقة الهيئة النيابية، متجاوزاً بذلك سلطته ومخالفاً نصوص الدستور؟

لقد ناقش الفقهاء هذه المسألة دون أن يتخذوا موقفاً موحَّداً إزاءها، ففريق منهم رأى أن عدم مراعاة الإجراءات الدستورية عند

(١) P.H. Imbert, «Les réserves aux traités internationaux», Pédone, Paris 1979.

التصديق لا يؤثر في صحة المعاهدة من الناحية الدولية، فالمهم هو صدور هذه الإجراءات عن سلطة دستورية. ولعل الباعث على القول بهذه الفكرة هو رغبة هذا الفريق في توطيد العلاقات الدولية والحؤول دون تدخل بعض الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بدعوى التعرُّف إلى الأوضاع الدستورية المتعلِّقة بإبرام المعاهدات. ورأى فريق آخر أن عدم اتِّباع الإجراءات الدستورية في التصديق يؤدِّي إلى بطلان المعاهدة. وهذا الفريق يستند في رأيه إلى فكرة الاختصاص التي تقضي بعدم تولّد أيّ أثرٍ قانونيٍّ إلاَّ من العمل الذي يقوم به المختص بإجرائه.

والفقه يؤيِّد الرأي الثاني. وغالبية الدول تتخذه مبدأً عاماً فتنص عليه في دساتيرها وتعتبر أن المعاهدات لا تصبح نافذةً وملزمةً إلاَّ إذا وافقت عليها السلطة المختصة بالتصديق. والسوابق الدولية هنا نادرة. والفقه الدولي يذكر لنا حادثتين قديمتين:

أ ـ حادثة تتعلَّق بمعاهدة لتعيين **الحدود بين كوستاريكا ونيكاراغوا**، أُبرمت في العام ١٨٥٨ وتمَّ التصديق عليها من الدولتين، ولكن دون أن تراعي حكومة نيكاراغوا في ذلك الإجراءات الدستورية التي ينص عليها دستورها. وحدث أن تغيَّرت هذه الحكومة وقامت حكومة معارضة لها انتهزت فرصة مخالفة الحكومة القديمة لشروط الدستور فدفعت ببطلان المعاهدة. واعترضت حكومة كوستاريكا، فعُرض النزاع على التحكيم وصدر قرار فيه في العام ١٨٨٨. وأيَّد القرار وجهة نظر حكومة نيكاراغوا.

ب ـ حادثة تتعلَّق **باتفاقية للتحكيم بين إنجلترا وجمهورية الترانسفال** (في جنوب إفريقيا). فقد قام نزاع بين الدولتين على حدود

أحد الأقاليم التابعة لإنجلترا، فعرضت الدولتان النزاع على التحكيم فصدر قرار التزمت به الدولتان وكان ضد مصلحة الترانسفال. ولم تكد حكومة الترانسفال تتغيّر حتى رفضت الحكومة الجديدة الالتزام بقرار التحكيم، وكانت حجتها في ذلك أن اتفاقية التحكيم نفسها باطلة لأنها عُقدت دون استيفاء الشروط التي ينص عليها الدستور. وبعد أن عارضت إنجلترا وادَّعت أنّ العلاقات الدولية لا يمكن أن تتأثَّر بالخلافات الداخلية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عادت ونزلت عند رأي خصمها.

قلنا إن كثيراً من الدول تميل إلى الأخذ بنظرية بطلان المعاهدة التي لم تُتَّبع في إبرامها الطريقة التي ينصّ عليها دستورها. وإذا قبلنا ذلك واعتبرنا أن المعاهدة التي تصدّق عليها السلطة التنفيذية دون الحصول على موافقة البرلمان لا تعبّر تعبيراً صادقاً عن إرادة الشعب، فإنه ينبغي لنا أن نأخذ بعين الاعتبار أمرين مهمّين: الأول هو أنه لا يصحّ أن يُصاب الطرف الآخر في المعاهدة (وخصوصاً إذا كان حسن النية) بضررٍ ما نتيجةً لإبطال المعاهدة. والثاني هو أن الدولة التي تدفع ببطلان المعاهدة تُسأل عن نتائج ذلك لأنها مسؤولة عن أعمال سلطتها التنفيذية.

ولو تصوَّرنا أن معاهدة ناقصة انفردت السلطة التنفيذية بإبرامها دون الرجوع إلى المجلس التشريعي قد نُشرت ونُفِّذت من جانب الأطراف جميعها دون أن تثير السلطات التشريعية أي اعتراض، فهل يجوز، في هذه الحالة، الدفع ببطلانها؟

نجيب بالنفي لأن انقضاء زمن على تنفيذ المعاهدة دون قيام أي نزاع بشأن مشروعيّتها يدلّ على قبول الأطراف بها وإقرارها ضمنياً.

ومن السوابق الدولية المشهورة اتفاقية البريد المبرمة في العام ١٨٥٣ بين إنجلترا والأوروغواي، فقد حدث أن أصدرت حكومة الأوروغواي في العام ١٨٧٣ مرسوماً ترفض فيه الاتفاقية وتتنصَّل من التزاماتها فيها مدّعيةً أن الاتفاقية لم تقرّها السلطة التشريعية في البلاد. غير أن حكومة لندن رفضت ذلك مؤكِّدة أن الاتفاقية التي مضى على تنفيذها عشرون سنة لا يجوز التحلُّل منها بدعوى أنه لم يُراعَ في إبرامها الشروط الدستورية.

٩ ـ ما الحكمة من التصديق؟

ما الحكمة من تعليق تنفيذ المعاهدة حتى إتمام إجراءات التصديق؟ الحكمة من ذلك هي إعطاء الفرصة لكل دولة، قبل أن تتقيَّد بالمعاهدة بصورة نهائية، للتفكير في ما تتضمَّنه هذه المعاهدة من حقوق وواجبات، فقد تجد أن مندوبها تخطّى صلاحياته أو أن المعاهدة تتعارض مع مصالحها، أو أن الظروف التي دعت إلى عقدها قد زالت، فتتمكّن في الوقت المناسب من الامتناع عن التصديق.

والتصديق إجراء حرّ، والدولة تملك كامل الحرّية في تقدير الظروف لاتخاذ قرار بالتصديق أو عدم التصديق، فتوقيع مندوبها على المعاهدة لا يلزمها مطلقاً بالتصديق. وإذا كانت الدولة ليست مرغمة على التصديق فمن الأمور المسلّم بها أن الدولة التي ترفض التصديق دون مبرِّر تأتي عملاً منافياً للأخلاق الفاضلة والمجاملة الدولية قد يؤثِّر في سمعتها ويزعزع ثقة الدول بها، لا سيّما إذا كان مندوبها قد وقَّع على هذه المعاهدة في حدود صلاحياته ودون تحفُّظ. ومن أشهر الحوادث في هذا الصدد اثنتان: الأولى أميركية، وهي امتناع

الولايات المتحدة عن تصديق معاهدة فرساي للعام ١٩١٩، وقد أدّى ذلك إلى عدم انضمام هذه الدولة إلى عصبة الأمم. والثانية فرنسية، وهي رفض الجمعية الوطنية الفرنسية، في العام ١٩٥٤، مشروع القانون الرامي إلى التصديق على معاهدة المجموعة الأوروبية للدفاع.

١٠ ــ ما هي شروط صحة التصديق، وهل للتصديق من أجل؟

ما هي الشروط التي يجب أن تراعيها الدولة المصمّمة على التصديق؟ هناك شرطان أساسيان: **الأول** هو وجوب التصديق على المعاهدة دون تعليق التصديق على شرط ما، ودون إدخال أي تعديل على نصوص المعاهدة. وإذا خالفت الدولة هذا الشرط كان تصديقها باطلاً، أو كان بحُكم رفضٍ للمعاهدة أو بحُكم عرضٍ لإبرام معاهدة جديدة. **والشرط الثاني** هو وجوب اشتمال التصديق على المعاهدة بأكملها وبصيغتها الأصلية، فكل تصديق يقتصر على جزءٍ من المعاهدة أو على بنودٍ معيَّنة منها يعني رفض المعاهدة أو تقديم عرض لمعاهدة جديدة. غير أنه يجوز للدولة أن تقصر التصديق على نصوص معيَّنة إذا كان مندوبها عند التوقيع قد أبدى تحفُّظات حول النصوص الأخرى.

وهل تتضمّن المعاهدات، أو هل يجب أن تتضمّن نصاً يُحدّد مدة التصديق؟ قد ينص بعض المعاهدات على أجل محدَّد يجب أن يتمّ فيه التصديق. غير أن معظم المعاهدات لا يشير إلى هذه المسألة إلاّ في حالات استثنائية نادرة. وقد حدث أن بقيت معاهدات كثيرة مدة طويلة من الزمن دون تصديق.

ومن الأمثلة على ذلك: المعاهدة الفرنسية ــ السويسرية حول

تسوية المنازعات بالطرق السلمية: (وُقّعت في العام ١٩٢٥ ولم يُصدّق عليها إلاّ في العام ١٩٣٤). والاتفاقية الدولية حول القضاء على تزوير النقود: (وُقّعت في جنيف في العام ١٩٢٩، ولم تُصدّق فرنسا عليها إلاّ في العام ١٩٥٧).

خامساً ـ التسجيل والنشر:

هل تُنشر جميع المعاهدات داخل الدول؟ وكيف تُسجَّل المعاهدات وتُنشر من الناحية الدولية؟ وما الغرض من التسجيل والنشر؟ وكيف تتم إجراءات التسجيل والنشر؟ وما جزاء عدم التسجيل؟

١ ـ **إن قواعد القانون الداخلي تحتّم نشر المعاهدات**. ومعظم الدساتير ينص على ذلك. فالمادة /٥٥/ من الدستور الفرنسي تنص على أن المعاهدات والاتفاقيات التي يُصدَّق عليها بصورة صحيحة تكتسب، عند نشرها، قوة تفوق قوة القوانين الداخلية. ثم إن المحاكم ترفض تطبيق المعاهدات التي لم تنشر في الجريدة الرسمية.

ومع ذلك فلا ينبغي لنا أن نتسرَّع ونستنتج أن جميع المعاهدات والاتفاقيات التي تعقدها الدولة تنشر في الجريدة الرسمية كبقية القوانين والمراسيم، فهناك اتفاقات لا تنشر، مثل الاتفاقات التي لا تهمّ المواطنين مباشرةً، أو التي تتعلّق بقضايا ترغب الحكومة في إخفائها عن الرأي العام (كالقضايا العسكرية والسياسية، مثلاً). ولكن هذه الاتفاقات السريّة لا تُعرض على المحاكم ولا تُطبَّق على الأفراد.

٢ ـ وعندما ننتقل إلى مسألة التسجيل والنشر على الصعيد الدولي

نجد أن المنظمات الدولية، وخصوصاً عصبة الأمم والأمم المتحدة، **تفرض وجوب تسجيل كل معاهدة يُبرمها أي عضو فيها**. فالمادة /١٨/ من ميثاق العصبة كانت تنص على أن «كل معاهدةٍ أو التزام دولي يعقده في المستقبل أيُّ عضوٍ في عصبة الأمم يجب أن يُسجّل فوراً في الأمانة التي تنشره في أسرع وقت ممكن. وكل معاهدةٍ أو التزامٍ دولي لا يُعتبر مُلزِماً إلاَّ بعد تسجيله».

غير أنه لم يُتح لهذه المادة أن تُطبّق بدقة واحترام في حياة عصبة الأمم، فقد حدث أن رفضت إحدى محاكم التحكيم المستقلة عن العصبة الامتناع عن تطبيق إحدى المعاهدات بدعوى أنها غير مسجّلة في الأمانة. وفي العام ١٩٢٨، طُرحت المسألة أمام لجنة فرنسية ـ مكسيكية فرضيت هذه اللجنة بتطبيق معاهدة غير مسجَّلة. ومع ذلك فإن الأوساط السياسية في العصبة لم تذهب إلى درجة اعتبار المعاهدة التي لم تُنشر غير ملزمة، وإنما **اعتبرت أنه لا يمكن الاحتجاج بها أمام الغير**. ومن ناحية ثانية فإن الفضل الأكبر في نشر الغالبية الساحقة من المعاهدات التي عُقدت في هذه الآونة يعود إلى العصبة وإلى نص المادة /١٨/.

وعندما حلّت الأمم المتحدة محل العصبة احتفظت بالقاعدة نفسها وفرضت الإجراءات نفسها على أعضائها، فنصّت المادة /١٠٢/ من ميثاقها على أن «كل معاهدةٍ أو كل اتفاقٍ دولي يعقده أيُّ عضوٍ في هيئة الأمم، بعد العمل بهذا الميثاق، يجب أن يُسجّل في الأمانة وأن تقوم هذه بنشره في أسرع وقت ممكن».

٣ ـ وما الغرض من تسجيل المعاهدات ونشرها من الناحية الدولية؟ إن إلزام الدول بواجب التسجيل والنشر يرمي إلى تحقيق

غرضين: الأول **غرض فني** هو تدوين المعاهدات الدولية في مجموعة يسهل التعرُّف إليها والرجوع إلى نصوصها. والثاني **غرض سياسي** هو القضاء على الاتفاقات السريّة التي تعقدها بعض الدول لتدبير المؤامرات وتنظيم الاعتداءات المفاجئة والغادرة.

ومساوىء الغرض الأخير ظهرت بوضوح في أثناء الحرب العالمية الأولى وهدّدت الأمن الدولي بالخطر، فكانت البرلمانات والشعوب تجد نفسها، دون سابق علم أو إخطارٍ، أمام التزامات سريّة تتحكَّم في مصيرها وتتلاعب بسياسة بلادها. وكانت هذه الالتزامات تقودها أحياناً إلى مساعدة بعض الدول عسكرياً وتجرّها بالتالي إلى حروب ومعارك أرادها الغير ونفَّذها. ولهذا رأى القيِّمون على أمر العصبة أن الرأي العام والشعوب والبرلمانات يمكن أن تتكفَّل بالضغط على الحكومات لمنع الحروب فيما لو اطّلعت على جميع المعاهدات والاتفاقات التي تُعقد سراً باسمها.

٤ ـ **وكيف تتمّ إجراءات التسجيل والنشر؟** إن الجمعية العامة للأمم المتحدة أقرَّت، في العام ١٩٤٦، نظاماً يقضي بإتمام التسجيل إمَّا بناءً على طلب أحد أطراف المعاهدة بعد أن تصبح نافذة، وإمَّا تلقائياً بواسطة الأمانة العامة للأمم المتحدة. وتقوم الأمانة بهذه المهمة في ثلاث حالات: عندما تنص المعاهدة بصورة رسمية على إنجازها هذا التسجيل، وعندما تكون الأمم المتحدة طرفاً في المعاهدة، وعندما تودع المعاهدة لدى الأمم المتحدة.

ويتمّ التسجيل بقيد المعاهدة في سجلٍ خاصٍ يُحرّر باللغات الخمس الرسمية للأمم المتحدة، ويُبيّن بالنسبة إلى كل معاهدة الاسم الذي أطلقه الأطراف عليها، وأسماء الأطراف، وتواريخ التواقيع

والتصديقات، وتبادل التصديقات، والانضمام، وتاريخ التنفيذ، ومدة العمل بالمعاهدة، واللغة أو اللغات التي حُرِّرت بها.

ويتم النشر بعد التسجيل، وفي أقرب وقت ممكن. ويكون في مجموعة واحدة باللغة أو اللغات الأصلية التي حُرِّرت بها المعاهدة متبوعةً بترجمة إلى الفرنسية أو الإنجليزية.

وتبعث الأمانة بهذه المجموعة إلى جميع أعضاء الأمم المتحدة، كما تبعث إليهم أيضاً بلائحة (قائمة) شهرية تتضمَّن المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تكون قد سُجِّلت في الشهر السابق.

٥ ـ **وما جزاء عدم التسجيل؟** كانت المادة /١٨/ من ميثاق العصبة تعتبر أن المعاهدات التي لا تُسجَّل لا تكون ملزمةً. واختلف الفقهاء آنذاك حول مؤدَّى هذا النص، فقال فريق بعدم التزام الدول الأعضاء بالمعاهدة إلى أن يتم تسجيلها. ورأى فريق آخر أن النص يعني فقط عدم جواز تنفيذها قسراً مع جواز تنفيذها اختيارياً. وأكَّد فريق ثالث وجوب التقيُّد بالمعاهدة بمجرَّد إتمام إجراءات التصديق عليها، غير أن عدم تسجيلها يمنع الدول الأطراف من الاحتجاج بها أمام العصبة أو أمام أحد فروعها.

والتزم ميثاق الأمم المتحدة بالتفسير الأخير فنصَّ في الفقرة الثانية من المادة /١٠٢/ **على أنه «ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يُسجّل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يحتجّ بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام فرع من فروع الأمم المتحدة»**.

ومن مقارنة النص الأول بالنص الثاني نستنتج أن الجزاء الذي يرتّبه الميثاق أضيق نطاقاً من الجزاء الذي ينص عليه ميثاق العصبة. ولإدراك أهمية ذلك ينبغي لنا أن نذكر أن فروع الأمم المتحدة ستة،

منها محكمة العدل الدولية. فإذا كانت المادة / ١٠٢/ لا تسمح بالاحتجاج أمام أحد فروعها بالمعاهدة التي لم تُسجَّل، فإن عدم التسجيل لا يحول دون اعتبار المعاهدة ملزمة للأطراف ولا يمنع أصحابها من الاحتجاج بها أمام الدول الأخرى.

تلك هي الشروط الشكلية لصحة انعقاد المعاهدات، فما هي الآن الشروط الأساسية التي تتعلّق بجوهر الاتفاق المبرم بين الدول؟

القسم الثاني: الشروط الأساسية لعقد المعاهدات

قد نجد بعض التشابه بين المعاهدة والعقد من ناحية الشروط الأساسية لصحة انعقادهما. ولكن هذا التشابه يتضاءل عندما نستعرض مسألة العقوبات التي تنزل بهما حين يُصابا ببعض العيوب.

فالعيب الذي يشوب العقد يمكن أن يؤدّي إلى نتائج مختلفة تجعل من العقد شيئاً غير موجود، أو شيئاً باطلاً، أو شيئاً يمكن إبطاله(١). وللقاضي دور مهم في جميع المسائل المتعلّقة بعيوب الرضا أو بالشروط الأساسية لصحة انعقاد العقد. أمّا في المعاهدات فالأمر يختلف، فنحن لا نعرف إلاّ حالات قليلة نُوقشت فيها عملياً مسائل صحة انعقاد المعاهدات. وهذا الاختلاف بين العقود والمعاهدات يُفسَّر بأن الأولى تهتمّ بالعلاقات الفردية بينما تُعنى الثانية بالعلاقات بين المجتمعات والكتل. ومعنى ذلك أنْ ليس لمسألة الرضا الوزنُ ذاته أو الأهمية ذاتها في العقود والمعاهدات.

وفي دراستنا للعيوب التي تشوب جوهر المعاهدة ينبغي لنا أن

---

(١) Ph. Cahier, «Les caractéristiques de la nullité en droit international». R.G.D.I.P., 1972, p. 646 - 691.

نتنبَّه، **أولاً**، إلى أن هذه المسألة تفترض وجود معاهدة كاملة من الناحية الشكلية لا تُثير صحتها أية صعوبة. وينبغي لنا أن نُميِّز، **ثانياً**، بين العيوب التي تتَّصل بالمعاهدة ذاتها وبين العيوب التي تتَّصل بمسألة الاشتراك فيها. فهذه المسألة الأخيرة أمرٌ مهمٌّ جداً في المعاهدات الجماعية. فقد تكون المعاهدة صحيحة كاملة والاشتراك فيها مشوباً بالعيوب، أي قد تتوافر في المعاهدة جميع الشروط المطلوبة دون أن يكون لدولةٍ ما حقّ الإسهام فيها. وبكلمة أخرى: قد يأتي العيب المُبطل من مسألةِ أهليةِ التعاقد لدى الأطراف، لا من مسألةِ صحَّةِ شروطِ المعاهدة.

وبما أن المعاهدات تُعتبر نتيجةَ تفاهم الدول وتوافق إراداتها حول أمورٍ معيَّنة، وبما أنه لا يحقّ للدولة التي تفقد إرادتها وتفقد معها حرِّية التصرُّف أن تُبرم المعاهدات، فقد تولَّى القانون الدولي مهمّة تحديد الأسباب التي تفسد حريّة التعاقد لدى الدول وتؤدِّي إلى بطلان المعاهدات التي تبرمها. وبالإمكان إيجاز الشروط الأساسيّة التي يجب أن تتوافر لانعقاد المعاهدة بصورةٍ صحيحةٍ بأمورٍ أربعة: أهلية التعاقد، والرضا، ومشروعية موضوع التعاقد، والتوافق بين الالتزامات السابقة والراهنة[١].

أولاً ـ أهلية التعاقد:

هل يمكن أن تُصاب المعاهدة بعيبٍ ما إذا أنجزها أشخاص قانونيون قاصرون؟[٢]. إنه يتعيَّن علينا هنا أن نميِّز بين أهلية الدول

(١) P. Guggenheim, «La validité des actes juridiques internationaux». RCADI, 1949, I, p. 195 - 265.

(٢) Ch. Rousseau, «La possession de la qualité de sujet de droit international». RGDIP, 1965, p. 775 - 844.

وأهلية المندوبين الذين يتدخَّلون في عمليات عقد المعاهدة باسم الدول الأطراف. فالمعاهدة تُعتبر باطلةً إذا وقَّعها مندوب لا يملك الصلاحيات الكاملة لذلك، أو إذا صدَّقت عليها سلطة لا تملك حق التصديق.

ولكن مسألة عدم أهلية المندوبين لا تُثار في الواقع إلاَّ نادراً. فالمسألة الأولى، أي أهلية الدول، هي التي تُطرح غالباً على بساط البحث والمناقشة. **إن المعاهدة لا تصبح صحيحةً كاملةً إلاَّ إذا أبرمتها دول تتمتَّع بالأهلية التامّة، أي بالسلطة القانونية التي تخوِّلها القيام بهذا الإجراء.** وبما أن إبرام المعاهدات يُعدّ مظهراً من مظاهر السيادة، فإن الدول ذات السيادة التامة هي وحدها التي تستطيع إنجاز هذا العمل. أمَّا الدول ذات السيادة المقيَّدة فإن أهليتها لعقد المعاهدات تكون إمَّا منعدمةً وإمَّا ناقصةً وفقاً لوثيقة التبعية التي تربط هذه الدول بالدول المتبوعة أو الحامية أو المنتدبة.

وما حكم المعاهدة التي تُبرمها دولة مقيدة السيادة لا تملك، بمقتضى وثيقة التبعية، حق إبرام المعاهدات؟ هل تُعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً أم قابلة فقط للبطلان بناءً على طلب الدولة المكلّفة الإشرافَ على الشؤون الخارجية للدولة القاصرة؟ لقد اتفق الفقهاء على الرأي الثاني وتركوا للدولة المشرفة الخيار في إبطال المعاهدة أو الموافقة عليها.

وهل يجوز للدولة الموضوعة في حالة حياد دائم أن تبرم معاهدات تتنافى وحيادها، كمعاهدات التحالف العسكري والضمان المتبادل؟ نُجيب بالنفي لأن وضعها في حالة حياد دائم يهدف قبل كل شيء إلى حمايتها أو منعها من أخطار الأحلاف.

وهل يحقّ للولايات في دولة اتحادية أن تبرم معاهدات دولية على انفراد؟ وهنا أيضاً نجيب بالنفي لأن الشؤون الخارجية في الدولة الاتحادية هي من اختصاص الحكومة المركزية. ولكن الأمر يختلف بالنسبة إلى الدول المتعاهدة (الكونفدرالية)، لأن المسألة تتوقَّف فيها على نصوص الميثاق أو الدستور الذي نظَّم التعاهد بينها.

ومع ذلك فإننا نعترف بأن الحالات التي أثيرت فيها قضية صحة انعقاد المعاهدات استناداً إلى شرط الأهلية نادرة جداً. والحالة التي يضربها الفقهاء كمثلٍ هي معاهدة تسليم الأجانب التي أبرمتها جمهورية جنوب إفريقيا مع جمهورية الترانسفال في وقت كانت فيه الترانسفال خاضعةً لبريطانيا ومفوّضةً شؤونَها الخارجية لها. وقد عُرضت المعاهدة على فقهاء التاج البريطاني فقالوا ببطلانها.

وقبل الانتقال إلى شرط آخر من شروط صحة المعاهدات نعرض لأمرين مهمّين ما زالا يشغلان بال الفقه الدولي:

الأول يتصل بمسألة الملاءمة أو التوافق بين المعاهدات. والمثل التالي يوضح لنا الأمر. في ٢٢/٥/١٩٠٣، أبرمت الولايات المتحدة مع كوبا معاهدة تتعهّد فيها كوبا بعدم عقد أية معاهدة تُخلّ باستقلالها. وتساءل الفقهاء آنذاك عمّا إذا كان إقدام كوبا على عقد معاهدةٍ تُخلّ باستقلالها يُعتبر أمراً لا يتلاءم ومعاهداتها مع الولايات المتحدة، أم أمراً يُقيِّد أهلية التعاقد لديها.

والأمر الثاني يتصل بأهلية المنظمات الدولية، فمحكمة العدل الدولية اعترفت لهذه المنظمات بالشخصية القانونية الدولية وبحق إبرام المعاهدات الدولية، ولكنها أكَّدت أن أهليتها في هذا الميدان مُقيَّدة ومحدودة بهدفها وغرضها كمنظمات دولية. وفي هذه الحالة

يتساءل الفقهاء عمّا إذا كان بإمكان هذه المنظمات أن تبرم معاهدات صحيحة تتصل بمواضيع لا تدخل ضمن اختصاصها.

ثانياً ـ الرضا:

الرضا شرط أساسي لصحّة انعقاد المعاهدات، فلا قيمة لمعاهدة تُبرمها الدولة بغير رضاها التام ورغبتها الحرّة في الالتزام. والقانون الدولي يُقرّ لكل دولة تشكو من أيّ عيبٍ من عيوب الرضا بالحق في اعتبار المعاهدة باطلةً أو بالحق في المطالبة ببطلانها. وعندما نقارن بين آثار العيوب المفسدة للرضا في حقل العلاقات الدولية وبين آثارها في حقل العلاقات الفردية نجد أنها أضعف وأقل في الأولى منها في الثانية. وأشهر عيوب الرضا: الإكراه، والتدليس، والخطأ، والغبن. وسنشرحها مبتدئين بآخرها.

١ ـ الغبن: الغبن في بعض العقود هو عدم التوازن، أو هو التفاوت الذي يتعدّى الحد المألوف بين موجبات الأطراف. فهل يمكن للغبن في العلاقات الدولية أن يُفسد صحة المعاهدة؟ إن الفقهاء يستبعدون ذلك ويرون أن من واجب الدولة قبل الارتباط بأي التزام أو تعهُّد أن تفكّر وتدرس الأمور بحكمةٍ وروية. ثم إنه من الصعب تطبيق نظرية الغبن في القانون الدولي لصعوبة وجود محكمة يمكنها تقرير وقوع الغبن، ولخلوّ القانون الدولي من أية قاعدة تحدِّد نسبة الغبن اللازمة لإلغاء الاتفاق.

٢ ـ الخطأ: الخطأ ليس بالأمر النادر في العلاقات الدولية. وهو نوعان: خطأ نفسي يتصل بمسألة قبول المعاهدة أو عدم قبولها، **وخطأ مادي** يتصل بالوثيقة ذاتها. وإذا كان النوع الأول نادراً وغير مقبول في حقل الروابط الدولية فإن النوع الثاني كثير الحدوث ويمكن

أن يكون واقعياً (كالخطأ في وصف الحدود إذا كانت البيانات والخرائط غير صحيحة)، أو لغوياً (كالخطأ الذي يقع في ترجمة معاهدة إلى لغة أحد الأطراف)[1].

ومن المستحسن تصحيح الخطأ بالطرق السلمية لا نقض المعاهدة والامتناع عن تنفيذها، لأن ذلك يؤدِّي غالباً إلى توتُّر العلاقات بين الدول ويدفعها أحياناً إلى حمل السلاح. والطريقة المثلى لتصحيح الأخطاء تكون باتفاق الدول المعنيّة بالأمر وإصدارها ملحقاً يشير إلى الأخطاء والهفوات التي ارتُكبت في المعاهدة الأصليّة. ومعظم حالات الخطأ التي عرفتها المعاهدات في العصور الحديثة كان يتصل بمسائل الحدود. وسبب الخطأ كان دائماً وجود خرائط غير صحيحة أو غير كاملة. ومن الأمثلة على ذلك معاهدة الصلح بين بريطانيا والولايات المتحدة بعد حرب الاستقلال. فهذه المعاهدة التي تضمَّنت اتفاقاً حول الحدود القائمة بين الولايات المتحدة والممتلكات التي بقيت في حوزة بريطانيا أشارت إلى وجود نهر يُدعى «**نهر الصليب المقدَّس**» وإلى وجود سلسلة جبال فاصلة. ولكن السلسلة كانت في الحقيقة غير موجودة، كما أنه كان هناك عدة أنهار تحمل كلها اسم «الصليب المقدَّس». ولم يؤدِّ الخطأ إلى إبطال المعاهدة، فقد اتفق الطرفان على اللجوء إلى لجنة تحكيمية للفصل في الأمر.

والفقهاء يميِّزون بين الخطأ الواقعي والخطأ القانوني، ولا يُقيمون وزناً إلاّ للأول منهما. فالخطأ القانوني، إن وقع، لا يمكنه بأي حال

(1) - L. Dubouis, «L'erreur en droit international public». AFDI, 1963, p. 191 - 227.

- A. Oraison, «L'erreur dans les traités». L.G.D.J., Paris 1972.

من الأحوال أن يعيب المعاهدة، لأن المفروض في الدول أن تُلمّ بالقانون وتحتاط للأمر.

٣ ـ التدليس: ويُسمَّى أيضاً التغرير أو الخداع. وهو من الأسباب المفسدة للرضا التي تؤدِّي إلى إلغاء المعاهدات. ولكنه يتعيَّن على الدولة التي غُرِّر بها والتي تُطالب ببطلان المعاهدة أن تُثبت أنه لم يتيسَّر لها، قبل التصديق على المعاهدة، اكتشاف عناصر التدليس الذي تعرَّضت لها. وربما كان ذلك من أصعب الأمور لأن المعاهدة لا تُبرم ولا ترتدي شكلها النهائي إلاَّ بعد أن تمرّ بمراحل متعدِّدة من الدرس والتدقيق. وقد رأينا أن معظم المعاهدات لا يُصدّق عليها في الأنظمة الديموقراطية إلاَّ بعد أن تُعرض على البرلمان ويناقش ممثلو الشعب بنودها بحريّة تامّة. ثم إن الدول الحديثة تملك اليوم دوائر استخبارية تستطيع بواسطتها أن تقف على نشاط الدول الأخرى وتتعرَّف إلى أهدافها ونيّاتها فتتخذ المواقف اللازمة قبل انغماسها في الالتزام النهائي[١].

فقيام التدليس بالنسبة إلى المعاهدات أمر نادر، إذن، من الناحية العملية. على أنه إذا وقع ولم يُكتشف إلاَّ بعد إبرام المعاهدة جاز للدولة التي كانت ضحيّته أن تطالب ببطلان المعاهدة وتمتنع عن تطبيقها. ويُخيّل إلينا أن الدول قلَّما تلجأ إلى هذه الطريقة، لا سيَّما في المعاهدات البسيطة التي لا تمس مصالحها الحيوية، لأن كرامتها تأبى عليها أن تظهر في المحيط الدولي بمظهر الدولة المخدوعة الساذجة.

---

(١) A. Oraison, «Le dol dans la conclusion des traités». RGDIP, 1971, p. 617 - 673.

ومن الأمثلة الحديثة على التدليس اتفاق ميونيخ للعام ١٩٣٨، فقد جاء في قرار محكمة نورمبرغ (لمحاكمة كبار مجرمي الحرب العالمية الثانية) أن هذا الاتفاق باطل لأنه كان في نيّة ألمانيا، عند توقيعه، عدم تطبيقه. ومعنى ذلك أن ألمانيا وقّعت الاتفاق للتغرير بفرنسا وإنجلترا وإيطاليا. والحقيقة أن الشكّ في صحة الاتفاق ظهر قبل محاكمة نورمبرغ، فقد طالبت الحكومة البريطانية، في ١١/١١/ ١٩٤٠، ببطلان الاتفاق بدعوى امتناع ألمانيا عن تنفيذ الالتزامات التي تعهّدت بإنجازها.

ومن الأمثلة التي تعنينا في صراعنا مع العدو الصهيوني استيلاء إسرائيل على منطقة (أم الرشراش) قرب خليج العقبة بعد توقيع اتفاقية الهدنة، ثم لجوؤها إلى الخداع والتدليس لتمرير معاهدة الصلح بينها وبين الحكومة المصرية في العام ١٩٧٩.

ففي ٢٤/٢/١٩٤٩، وفي جزيرة رودس، وقّعت مصر اتفاقية الهدنة مع إسرائيل. ولكن العقيد (آنذاك) إسحق رابين قاد، في ١٠/ ٣/١٩٤٩، عملية عسكرية أدّت إلى استيلاء إسرائيل على المنطقة المذكورة، وذلك على الرغم من أن المادة السادسة من الاتفاقية تنص صراحةً على «عدم جواز قيام أيّ طرفٍ بعملٍ عدائي ضد الطرف الآخر، أو اختراقٍ لخطوط الهدنة».

وفي العام ١٩٧٩، وقّعت الحكومة المصرية مع إسرائيل معاهدة صلح نصّت، في مادتها الثانية، على أن الحدود الدولية بين مصر وإسرائيل هي الحدود ذاتها بين مصر وفلسطين تحت الانتداب. ورُسم في الخريطة المرفقة بالمعاهدة خط يصل رفح (على البحر المتوسط) برأس طابا (على خليج العقبة)، بدلاً من الخط الذي يصل

رفح بأم الرشراش، فتكون إسرائيل بذلك قد تعمّدت التدليس لتحقيق غرضين أساسيين:

أ ـ السعي لأن يكون لها وجود قانوني بعد وجودها الفعلي على خليج العقبة، بطول ستة أميال عن طريق ميناء إيلات الذي أنشأته إلى الجنوب من قرية أم الرشراش المصرية المحتلّة.

ب ـ طمس خط الحدود الدولية بين مصر والأردن بقصد حرمان مصر من الاتصال البرِّي المباشر مع الأردن، ومن ثَمَّ مع المشرق العربي.

ونُشير إلى أن المادة /٤٩/ من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات (التي تُعدّ الدستور أو الميثاق الدولي للمعاهدات) تحكم ببطلان أية معاهدة تُبرم في ظل التدليس وتنطوي على خداع يرتكبه أحد طرفيها ضد الطرف الآخر.

ولعل هذه الحقائق هي التي حدت بالرئيس المصري (حسني مبارك)، في ٢٥/٤/١٩٩٧، إلى التأكيد، في ذكرى تحرير سيناء، بأن «أم الرشراش أرض مصرية لن نتنازل عنها»، وإلى الإعلان بأنه طلب من المسؤولين الإسرائيليين، في العام ١٩٨٢، التفاوض مع مصر في هذا الشأن، إلاَّ أنهم لم يردُّوا على الطلب[١].

٤ ـ الإكراه: لقد نال الإكراه، كعيبٍ مُفسدٍ للرضا، حظّاً وافراً من مناقشات الفقهاء الدوليين. وحكمه يختلف باختلاف جهة استعماله. فالفقهاء يميِّزون بين الإكراه الذي يقع على ممثِّل الدولة، والإكراه الذي يقع على الدولة ذاتها[٢]. **فإذا وقع الإكراه على الممثِّل**

(١) راجع ما كتبته مجلة **الوسط**، في ٤/٨/١٩٩٧، عن هذا الموضوع.

(٢) G. Tenekides, «Les effets de la contrainte sur les traités à la lumière de la Convention de Vienne». AFDI, 1974, p. 79 - 102.

المفوّض لإجباره على توقيع المعاهدة كان ذلك سبباً لإبطالها وحُقّ للدولة التي ينتمي إليها الممثّل أن تطالب بهذا الإبطال. ومن الحوادث التاريخية الشهيرة التي تذكر كأمثلة على الإكراه الشخصي:

أ ـ إرغام شارلكان، أمبراطور إسبانيا، فرانسوا الأول، ملك فرنسا، بعد وقوعه في الأسر، في العام ١٥٢٦، على إبرام معاهدةٍ تعهّد فيها بالتنازل له عن مقاطعة بورغونيا. وقد رفض فرانسوا، بعد إطلاق سراحه، تنفيذ المعاهدة مدّعياً أن إبرامها تمّ تحت تأثير الضغط والإكراه.

ب ـ لجوء الصين، في العام ١٨٦٠، إلى تهديد المفاوضين الروس وإرغامهم على توقيع إحدى المعاهدات بالقوة.

جـ ـ استخدام القوة لإرغام أمبراطور كوريا ووزرائه على توقيع المعاهدة مع اليابان في العام ١٩٠٥.

د ـ إقدام ألمانيا، في ١٥ آذار (مارس) ١٩٣٩، على تعذيب هاشا، رئيس جمهورية تشيكوسلوفاكيا، لإرغامه على توقيع اتفاق يسمح لألمانيا ببسط حمايتها على مقاطعة بوهيميا مورافيا.

غير أن مسألة الإكراه الشخصي فقدت اليوم كل أهميتها بعد أن تضاءل دور المفاوض في إلزام دولته. فالمعاهدة لا تصبح ملزمةً، كما رأينا، إلاّ بعد أن تحصل على تصديق السلطة المختصة. وبإمكان هذه السلطة أن ترفض التصديق على معاهدةٍ وقّعها مندوبها تحت الضغط. ولكن السلطة التي تصدّق على توقيع تعلم أنه انتُزع بالقوة من مفاوضها تفقد حقّها في الاحتجاج أو في المطالبة بالبطلان بسبب الإكراه.

هذا فيما يتصل بالإكراه الذي يقع على ممثل الدولة أو المتفاوض

باسمها، **أمّا الإكراه الذي يقع على الدولة** بُغية إرغامها على إبرام معاهدة ما فقد اختلفت حوله وجهات النظر، ولكن أكثرية الفقهاء تعتبر أن الإكراه هنا لا يُعدّ عيباً ولا يمكن الدولةَ أن تحتجّ به لإبطال معاهدةٍ أبرمتها تحت تأثير ضغط سياسي أو عسكري أو تحت تأثير ظروف خاصة لم تسمح لها بالتفكير والاختيار قبل الإقدام على هذا العمل. وحجتهم في ذلك أن العكس يؤدّي إلى توتُّر العلاقات الدولية ويشجّع كل دولة على المطالبة بفسخ المعاهدات وإبطالها، ممّا يقلّل من قيمة المعاهدات ومن ثقة الدول فيها.

* * *

وأثار الفقه الدولي التقليدي **مسألة معاهدات الصلح واتفاقيات الهدنة** والكيفية التي تلجأ إليها الدول القوية بعد الحرب لفرض رغباتها ومخططاتها على الدول المغلوبة، فاعتبر أن هذه المعاهدات ملزمة وأن التصرُّفات التعسفية التي يتّخذها الأقوياء في هذه الفترة لا يمكن أن تُعدّ إكراهاً يُبرّر إبطال المعاهدات. وذلك لأن اعتماد هذه الوسائل هو السبيل الوحيد لإنهاء الحرب واستتباب الأمن. ومن الأفضل للبشرية أن تتحمّل هذا النوع من القسر والضغط وتعرف السلام والهدوء بعده على أن تتعرّض لسفك الدماء وأعمال التخريب والتدمير وتعيش فترةً طويلةً تحت رحمة الأقدار. وقبول دولة مغلوبة توقيعَ معاهدة سلام يُمليها الغالب ويُضمّنها شروطه (وهي غالباً قاسية مذلّة) خيرٌ لها من البقاء، إلى أجل غير معلوم، في جحيم الاحتلال والمعاناة.

وتأثر مجلس عصبة الأمم بهذا المذهب الواقعي فأقرّه بعد أن أحدث فيه ثغرةً تجاوبت مع التطورات والاتجاهات الجديدة التي

بدأت تغشى القانون الدولي. فعندما ناشدته دولة بوليفيا، في العام ١٩٢١، تعديل معاهدة الصلح التي عقدتها تحت تأثير الإكراه مع دولة الشيلي، في العام ١٩٠٤، اعتبر أنه لا يجوز التعلّل بالإكراه لنقض المعاهدات التي تُبرم على إثر حربٍ انتصر فيها فريق على فريق، لأن من طبيعة هذه المعاهدات أن تُعقد في جوٍّ مفعم بالضغط والإكراه. غير أن المجلس عمد إلى تلطيف موقفه بالإشارة إلى أنه يُشترط في الحرب التي تؤدِّي إلى توقيع معاهدات الصلح أن تكون عادلة ترمي إلى نصرة الحق والدفاع عن المبادىء الإنسانية السامية.

فالقانون الدولي التقليدي (ومعه غالبية الفقه التقليدي) كان، قبل نهاية الحرب العالمية الثانية، يعترف، إذن، بصحة معاهدات الصلح بين الغالب والمغلوب، ولو تَّمت بالإكراه، فكان، من جرّاء ذلك، يضحّي باعتبارات العدالة وبالقيم الإنسانية بدعوى المحافظة على الأوضاع التي أقرّتها تلك المعاهدات.

وعلى الرغم من سيطرة الأفكار التقليدية على الفقه الدولي، فقد رفض البعض (وإن يكن ضئيل العدد) الاتجاه القائل بأنْ لا أثر للإكراه في صحة انعقاد المعاهدات.

ومن دواعي الفخر أن نشير إلى الرأي الذي جاهر به فقيه عربي من مصر، منذ العام ١٩٢٣. فقد عبّر المرحوم **الدكتور علي ماهر** في مؤلفه عن «القانون الدولي العام»، عن استنكاره للاتجاه الداعي إلى «إقرار الظافر على إكراه عدوه ليتنازل له عن مقاطعات بغير قبول أهلها». وأعلن بوضوح وصدق: «... **وللدولة التي أُكرهت على قبول هذا التنازل أن تطلب إبطال الاتفاق، فإن مبدأ تقديس المعاهدات لا ينطوي تحته إكراهُ الشعوب على التخلّي عن بلادها**

للحكومات الأجنبية. ومثل هذا الشيء لا يقبله متعاقد إلاّ وهو يفكّر في نقضه عند أول فرصة سانحة. وقد دلّت حوادث الحرب العظمى على أن الأمم التي تُكره على الخضوع للأجنبي تبقى عقيدتُها في ما لها من حقٍّ استردادِ حرّيّتها ثابتةً على الرغم من كل معاهدة».

* * *

ومع نهاية الحرب العالمية الثانية وقيام الأمم المتحدة، ظهرت بوادر تحوّل مهم يهدف إلى تغيير القاعدة الجائرة التي سارت عليها الدول في السابق. ولعل العنصر الأهم في هذا التطور هو ما ورد في الميثاق الأممي من مواد متعلقة بتحريم الحرب واستخدام القوة والتهديد باستخدامها. ومن اطلاعنا على هذه النصوص، وعلى القرارات الدولية العديدة الصادرة في هذا الشأن، نستخلص أن الدولة التي تخالف أحكام الميثاق وتلجأ إلى العدوان واستعمال القوة، أو إلى مجرَّد التهديد باستعمال القوة، تفقد كلّ حقٍّ، استناداً إلى أعمالها غير المشروعة، لفرض المعاهدات على غيرها من الدول.

وهذا التحوُّل الذي تميّز به القانون الدولي المعاصر انعكس على موقف الغالبية من الفقه الدولي التي أخذت تعارض الاتجاه القديم، وتبيّن مدى اختلافه مع التطوُّر الحديث للفكر القانوني المعاصر، وتنادي بوجوب تعديل القواعد والأعراف الدولية القديمة تعديلاً يُجيز إبطالَ المعاهدات المعقودة تحت تأثير الإكراه أو العنف غير المشروع، أو إبطالَ المعاهدات التي تكون نتيجة عدوان أو تهديد بالعدوان. بل إن هذا الفقه تجاوب مع الاتجاهات الإنسانية الجديدة التي عبّرت عنها معظم دول العالم، فراح **يطالب بعدم الاعتراف بمشروعية أية معاهدة تُعقد تحت وطأة الاحتلال، لأن الدولة الرازحة**

تحت ثقل الاحتلال تكون محرومةً من حرّية التصرّف والاختيار والمفاوضة ومن حرّية التعبير السليم عن إرادتها.

ويكفينا، هنا، الاستشهاد برأيين ومثلين. والرأي الأول ورد في كتاب لمفكّر فرنسي، هو جان لوبلييه. وفيه قال: «إن إدانة حرب العدوان التي نص عليها ميثاق باريس للعام ١٩٢٨، وكرّرها ميثاق الأمم المتحدة، يجب أن تؤدّي، منطقياً، إلى التخلّي عن الحلول السابقة والاعتراف، بواسطة القانون الدولي، ببطلان المعاهدات المبرمة تحت وطأة العنف غير المشروع، أي تحت وطأة العدوان، وحتى تحت وطأة التهديد البسيط بالعدوان»[١].

والرأي الثاني ورد في كتاب لمفكّر عربي، هو المرحوم الدكتور حامد سلطان. وفيه استعرض «المذهب الواقعي الذي يقرّر أن الإكراه لا يؤثر في رضا الدولة، سواءٌ أكان مادياً أم معنوياً، وسواءٌ أكان واقعاً على الدولة أم على شخص العضو المعبّر عن إرادتها»، ثم انتقده بقوله:

«وغنيّ عن الذكر أن المذهب الأخير هو الذي يتفق مع وقائع الحياة الدولية وطبيعة أوضاعها، كما تبدو في المرحلة الحاضرة لتنظيم الأسرة الدولية. وظاهرٌ أن ما تواتر عليه العرف بين الدول في هذا الشأن لا يتفق مع المنطق أو العدل، إذ هما يقضيان بألاّ تُنسب إلى الدولة إلاّ إرادتها السليمة غير المعيبة بعيب من عيوب الرضا... فمعاهدات السلام أو الصلح التي تعقد بين الدول المنتصرة والدول المنهزمة لا يمكن أن تُعدّ معاهدات صحيحة إلاّ

---

(١) راجع الصفحة ١٨٧ من كتاب:

Jean L'Huilier, Élements de droit international public. Paris 1950.

إذا سلّمنا بأن الإكراه لا يُفسد المعاهدات»[1].

أما المثلان فقد أوردهما المرحوم **الدكتور محمد حافظ غانم** في مؤلفه عن القانون الدولي العام. **والمثل الأول** هو الشكوى التي رفعتها إيران، في ١٩/١/١٩٤٦، إلى مجلس الأمن الدولي ضد الاتحاد السوفياتي الذي كان يحتلّ جزءاً من أراضيها (مقاطعة أذربيجان) ويتدخل في شؤونها. وعندما ردّ الاتحاد السوفياتي على الشكوى وتذرّع بأن الاحتلال قد تمّ بناءً على اتفاق سابق عُقد بينه وبين إيران في العام ١٩٤٢، أجابت إيران بأن الاتفاق المعقود كان باطلاً لم تتوافر فيه حرية الرضا لأنه وُقّع في ظل الاحتلال. وأيّدت الدول الغربية إيران في طلبها لأسباب تتعلّق بالحرب الباردة التي كانت مستعرةً بين المعسكرين الكبيرين. وذكر ممثل بريطانيا في مجلس الأمن أن الاتفاق انتُزع من الحكومة الإيرانية قسراً عندما كان الاتحاد السوفياتي يحتلّ جزءاً من الأراضي الإيرانية.

والمثل الثاني هو إلغاء مصر، في العام ١٩٥١، المعاهدة المصرية ـ البريطانية المعقودة في العام ١٩٣٦. فقد بيّنت المذكرة التفسيريّة أن السبب الأول للإلغاء هو أن هذه المعاهدة عُقدت في ظل الضغط الناشيء عن الاحتلال البريطاني. وأوضحت المذكرة أن المقصود بضغط الاحتلال ليس الإكراه المادي فقط، بل الإكراه الأدبي، كذلك، الذي نتج عن الاحتلال المتغلغل في جميع مرافق مصر، والعابث بجميع مصالحها[2].

---

(١) راجع كتابه: **القانون الدولي العام وقت السلم**. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٥. الطبعة الثانية. ص ٢٣٢.

(٢) راجع كتابه: **مبادىء القانون الدولي العام**. مطبعة نهضة مصر. القاهرة ١٩٦٤. الطبعة الرابعة. ص ٥٦٧ ـ ٥٦٨.

فالاتجاه القانوني والفقهي الحديث يعتبر معاهدة الصلح التي تُبرم في ظل الاحتلال باطلةً، لأن الدولة الخاضعة للاحتلال، كلياً أو جزئياً، تفقد حرّيتها الكاملة في التعاقد وتضطر، خشية استمرار الاحتلال، إلى الرضوخ لإرادة دولة الاحتلال، والقبول بالمطالب والشروط التي تمليها عليها معاهدة الصلح.

وفي العام ١٩٦٩، جاءت **اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات** تُقنّن وتتوّج الجهود التي أسفرت عن غلبة الاتجاه القانوني الجديد والأخذ بالحلول التي تتلاءم مع المرحلة التي بلغها التطوُّر الفكري في عصر التنظيم الدولي. فالمادة /٥٢/ من الاتفاقية تُعلن بطلان كل معاهدة مبرمة في ظل التهديد بالقوة أو باستخدام القوة، انتهاكاً لمبادىء القانون الدولي التي تضمّنها ميثاق الأمم المتحدة. وتذهب المادة /٥٣/ إلى أبعد من ذلك عندما تعتبر المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت، وقت إبرامها، تتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العام[١].

* * *

وبقيت مسألة أخيرة جديرة بالاهتمام تتعلّق **بالدول التي تتعهّد في اتفاق ثنائي أو جماعي بعدم اللجوء إلى القوة وبتسوية جميع منازعاتها بالطرق السلمية ثمّ تنكث عهدها والتزامها وتستخدم الإكراه لانتزاع معاهدة من إحدى الدول الأطراف.** فما هو، في مثل هذه الحالة، موقف القانون الدولي أو الفقه الدولي من هذه المعاهدة؟ إن الأمثلة هنا قليلة ولكن الفقه الدولي لم يتردَّد في الإدلاء برأيه واعتبار هذه المعاهدة باطلة. ومن الأمثلة الحديثة في هذا الصدد المعاهدةُ

---

(١) Ch. Rousseau, Droit international public, T.I, p. 148 - 149.

الفرنسية ـ السيامية التي أُبرمت في العام ١٩٤١ تحت تأثير الوساطة اليابانية وعدّلت الحدود بين سيام والهند الصينية. وقد حدث ذلك بعد أن كانت فرنسا قد اتفقت مع سيام على تسوية جميع المنازعات بينهما بطرق خاصة، كالتحكيم والتفاهم... وبعد الحرب طالبت فرنسا بنقض معاهدة العام ١٩٤١ التي أُبرمت تحت تأثير الضغط الياباني. وفي العام ١٩٤٦، وبفضل وساطة بريطانيا والولايات المتحدة، عُقد اتفاق جديد بين سيام وفرنسا وأُعلن بطلان المعاهدة المذكورة.

وممّا تقدَّم نستنتج أنه لا يجوز للدول أن تحتج بالإكراه لتطالب بإبطال المعاهدات إلاَّ في حالاتٍ استثنائية. ومن الخير للإنسانيَّة وللعلاقات الدولية أن تسعى الدول التي تشكو من إرغامها على توقيع معاهدةٍ لا ترغب فيها إلى رفع الأمر إلى المنظمات الدولية أو إلى التفاهم مع الدول الأطراف لتعديل المعاهدة بشكل يتلاءم ورغباتها.

ثالثاً ـ مشروعية موضوع التعاقد:

لا تصبح المعاهدة صحيحةً إلاَّ إذا كان موضوعها جائزاً ومشروعاً يُبيحه القانون وتُقرّه الأخلاق. ولكنَّ مسألة المشروعية تثير أكثر من صعوبة. **فهل باستطاعتنا أن نعتبر معاهدةً ما غير صحيحة لأنها ترمي إلى القيام بعمل يُعتبر غير مشروع في نظر القانون الدولي؟**

إن العرف الدولي مصدر من مصادر هذا القانون، فلو تصوَّرنا أن بعض الدول أبرمت معاهدةً اتّفقت فيها على تغيير قواعد الحصانة الدبلوماسية لمبعوثيها، أو على إجراء تعديل في العادات المتعارف عليها، أو على تبديل قاعدة من القواعد الثابتة في القانون الدولي، فهل يُعتبر هذا العمل أمراً غير مشروع؟ إن أجبنا بالإيجاب، فكيف

سيكون موقفنا من أغلبية الدول التي اعترفت للمعاهدات بالقدرة على تغيير العرف الدولي؟

وسؤال آخر: **هل تُبطَل المعاهدةُ التي يكون موضوعها منافياً للمبادىء الأخلاقية، أو المبادىء الإنسانية، أو المبادىء الأساسية التي يقوم عليها المجتمع**، كالاتفاق على تنظيم الإتجار بالرقيق، أو اللجوء إلى القرصنة، أو اتخاذ تدابير تعسّفية ضد الأفراد أو ضد جنس معيَّن أو طائفة معيَّنة؟ إننا هنا لا نتردَّد في شجب هذا النوع من المعاهدات والمطالبة ببطلانها المطلق.

وسؤال أيضاً: **هل تعتبر المعاهدة باطلة إذا كان موضوعها تنظيم اللجوء إلى القوة؟** وإذا كان هذا الموضوع غير مشروع، فما هي الشروط التي يجب أن تتوافر فيه ليصبح كذلك؟ إنه يصعب غالباً اكتشاف هذا الأمر في المعاهدات لأن الدول تتخذ، في أكثر الأحيان، الإجراءات اللازمة لتُبدي غير ما تُضمر ولتُقدِّم إلى الرأي العام أموراً لا تتنافى والقواعد المعروفة والمتفق عليها.

فموضوع المعاهدة يجب، إذن، أن يكون مشروعاً. وهو يكون كذلك إذا كان لا يخالف قواعد القانون الدولي. ولكن التطبيق العملي لهذه القاعدة محدود المجال، ومن الممكن تقسيم قواعد القانون الدولي إلى مجموعتين:

١ ـ **قواعد القانون الدولي التي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها.** ويُقصد بها القواعد التي تضع تنظيماً آمراً يجب أن يسري في حق جميع الدول ولا يجوز أن يكون موضوع المعاهدة مخالفاً لهذه القواعد. فالمعاهدة التي يتفق أطرافها على تقسيم أجزاء من أعالي البحار فيما بينهم، أو على القيام بعمل من أعمال القرصنة، أو على

تدبير اعتداء على إقليم دولةٍ أخرى، تُعتبر باطلة.

٢ ـ **قواعد القانون الدولي التي تضع أنظمةً تتبعها الدول في حال عدم وجود اتفاق على وضع تنظيم آخر.** ففي هذه الحالة يجوز للمعاهدة مخالفة مثل هذه القواعد. فلو تصوّرنا أن دولتين اتفقتا على وضع تنظيم للحصانات الدبلوماسية المقرّرة لبعثة كلّ منهما لدى الطرف الآخر، وكان هذا التنظيم مخالفاً لقواعد القانون الدولي، فإن مثل هذا التنظيم يسري في علاقات الدول الأطراف ولا يكون له أي أثر فيما يتعلّق بعلاقات أطراف المعاهدة مع الغير.

ونشير إلى أن التمييز بين قواعد القانون الدولي التي لا تجوز مخالفتها بالاتفاق، وتلك التي يجوز مخالفتها، غير واضح المعالم في الفقه الدولي، كما أن العرف الدولي لا يضع معياراً لهذه التفرقة.

ونلاحظ أن شرط المشروعية في موضوع المعاهدات يُعتبر مشكلةً دقيقةً لأنه يفترض وجود قواعد دولية آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها. ومع أن المادتين /٥٣/ و/٦٤/ من اتفاقية فيينّا حول قانون المعاهدات قد تحدّثتا عن مثل هذه القواعد الآمرة، فإن الفقه ما زال مضطرباً حول التسليم بوجودها، أو على الأقل مختلفاً حول تفسير مدلولها.

لقد اعتبرت المادة /٥٣/ المعاهدة «باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت، عند إبرامها، تتعارض مع قاعدة آمرة من القواعد العامة للقانون الدولي». ونصّت المادة /٦٤/ على أنه «إذا ظهرت قاعدة آمرة جديدة من القواعد العامة للقانون الدولي، فإن أية قاعدة قائمة تتعارض مع هذه القاعدة تصبح باطلةً وينتهي العمل بها».

والتساؤل عن مدى وجود قواعد آمرة Jus cogens متعلّقة بالنظام

العام في القانون الدولي لا يشترط أن يأتي معنى هذه القواعد أو دورها مطابقاً لما هو معروف في القانون الوطني، خصوصاً إذا علمنا أن المجتمع الدولي يفتقد إلى وجود سلطة عليا تفرض القانون وتضمن احترامه[١].

والمادة /٥٣/ تولّت تحديد المقصود بالقواعد الدولية الآمرة، فقرّرت أنه «لأغراض هذه الاتفاقية تُعتبر قاعدةً آمرةً من القواعد العامة للقانون الدولي القاعدة المقبولة والمعترف بها من الجماعة الدولية كقاعدةٍ لا يجوز الإخلال بها ولا يمكن تغييرها إلاّ بقاعدةٍ لاحقةٍ من القواعد العامة للقانون الدولي لها الصفةُ ذاتها»[٢].

واستقراء هذا النص يوحي بملاحظتين:

١ ـ إن هذه المادة لم تجعل من القواعد الدولية العامة مرادفاً للقواعد الآمرة المتعلّقة بالنظام العام. ولعل ذلك أمر طبيعي، لأن القواعد الآمرة المتعلّقة بالنظام العام تمثّل استثناءً من الأصل العام، وهو أن القواعد الدولية تُعدّ، من حيث المبدأ، من القواعد المرخّصة التي لا يجوز الاتفاق على خلافها.

٢ ـ إن المادة، في تعريفها لما يُعدّ من بين القواعد الدولية العامة متعلّقاً بالنظام الدولي العام، قرّرت أنه يُعدّ كذلك «ما اعترفت

---

(١) - A. G. Robledo, «Le jus cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions». RCADI, 1982, III, p. 9 - 217.

- M. Virally, «Réflexions sur le jus cogens». AFDI, 1966, p. 5 - 29.

(٢) القاعدة المتعلّقة بالنظام العام والآداب، مثلاً، هي قاعدة آمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وإلاّ تعرّض الاتفاق للبطلان المطلق. وصفة الإلزام في القواعد الآمرة تبدو واضحة لا تثير أدنى شك، لأن هذه القواعد، بحسب تعريفها، لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها.

الجماعة الدولية بأنه من القواعد الآمرة». ولكن ذلك يجعل هذه المادة تنتهي حيث كان ينبغي لها أن تبدأ، فبدلاً من أن تُبيِّن لنا لماذا اعترفت الجماعة الدولية لهذه القواعد بالصفة الآمرة قالت بأن تلك القواعد تُعدّ آمرةً لأن الجماعة الدولية تعتبرها كذلك.

ولهذا كان على الفقه الدولي أن يقوم بمهمة سدّ هذا النقص الذي شاب اتفاقية فيينّا والبحث عن عناصر تسمح بالتعرُّف إلى القواعد الدولية العامة التي تصلح لأن تكون قواعد آمرة متعلِّقة بالنظام العام الدولي.

ومن المحاولات الفقهية في هذا السبيل اتجاه يرى أن تدرُّج القواعد في القانون الدولي يرجع إلى مبدأ واحد هو الإرادة، وأن تقسيم القانون الدولي إلى قواعد رضائية وقواعد من النظام العام ليس سوى تقسيم يرتِّب القواعد حسب صيغتها الآمرة، فمبدأ (الملتزم عَبْدُ التزامه، أو المتعاقد عَبْدُ التعاقد Pacta Sunt Servanda)، وهو مبدأ رضائي، يعني أن الإرادة هي التي تحدِّد متى يتحلَّل الملتزم من التزامه.

ويرى اتجاه آخر يدور في الفلك ذاته (وهو رأي الفقيه الإيطالي Morelli) أن قاعدة (الملتزم عبدُ التزامه) تعطي الاتفاق قدرةً غير محدودة على إنتاج الآثار القانونية، سواء أتمثَّلت في إنشاء التزامات متبادلة بين أطراف الاتفاق، أم في إرساء قواعد قانونية منظّمة للعلاقات فيما بينها. ومع ذلك فإن هذه القدرة غير المحدودة ـ إذا أُخذت على إطلاقها ـ يمكن التضييق من نطاقها بموجب اتفاق آخر، أو عن طريق العرف.

ولقاعدة (الملتزم عبدُ التزامه) وجه آخر تفصح عنه قاعدة:

الاتفاق اللاحق ينسخ السابق. فالاتفاقات الدولية هي نتاج نشاط إرادي. وهي إن صدرت عن الأشخاص ذاتهم كان لها القدر ذاته من القيمة القانونية ووجب أن نُطبِّق بشأنها جميع القواعد الأصولية التي تكمل مبدأ (الملتزم عبدُ التزامه). ونعني بذلك أن الاتفاق اللاحق ينسخ السابق. أمّا إذا كان الاتفاق صادراً عن أشخاص مختلفين، كأن يُبرم الاتفاق السابق بين عدد معيَّن من أشخاص القانون الدولي ثم يُبرم الاتفاق اللاحق بين عدد محدود منهم بالإضافة إلى عدد آخر لم يكن طرفاً في الاتفاق الأول، فإن مخالفة الاتفاق اللاحق للسابق لا يثير عندئذ فكرة البطلان كجزاء لهذه المخالفة، وإنما يثير فكرة المسؤولية الناشئة عن فعلٍ غير مشروع، وذلك في علاقة من كان طرفاً في الاتفاق الأول والاتفاق الثاني مع بقية أطراف الاتفاق الأول.

والخلاصة أن الإرادة، وإن تكن لها القدرة على إرساء قواعد القانون الدولي، ينبغي لها، في نطاق مدى تعلُّق قاعدة (الملتزم عبد التزامه) بالنظام العام، أن تحظى بتأييد عنصر إضافي يُبقي لهذه القاعدة وجهها الأول (ضرورة احترام الاتفاق) ويستبعد وجهها الثاني (نسخ الاتفاق اللاحق للسابق). والعنصر الإضافي هو **عنصر المصلحة العامة العليا للمجتمع الدولي**. وبذلك تصبح القاعدة آمرةً، ومن ثمَّ متعلِّقةً بالنظام العام إذا كانت تنظِّم أمراً يهمّ صالح أعضاء المجتمع الدولي جميعاً وليس عدداً محدوداً منهم فقط. وإدخال عنصر المصلحة الدولية العليا على دور الإرادة ينفي عنها شبهة التحكُّم والتفرُّد، فهو يُبرِّر من ناحيةٍ ضرورة الوفاء بالاتفاق، ويُبرِّر من ناحية أخرى وجوب احترام الاتفاقات اللاحقة المخالفة لهذا الاتفاق الأول.

إن المصلحة العليا للمجتمع الدولي لا يمكن أن تتجزَّأ، ومن ثمّ فإن الحفاظ عليها لن يتأتّى إلاَّ بتدخّلٍ إيجابي من جانب جميع أعضاء ذلك المجتمع في سبيل الحفاظ على هذه المصلحة. ولو أردنا أن نعرف مدى تعلُّق قاعدةٍ ما بالمصلحة العليا الدولية لكان علينا أن نتساءل عمَّا إذا كان الإخلال بها من جانب دولة أو عدد محدود من الدول يؤثِّر في مصلحة هذه الدولة أو الدول أم أنه يمتدّ إلى غيرها، فإن كانت الإجابة هي الامتداد إلى الغير كانت القاعدة متعلِّقةً بالصالح العام للجماعة الدولية، ومن ثمّ تُعتبر من النظام العام.

وتحديد مضمون المصلحة العليا للمجتمع ليست فكرةً جامدةً. إنها تتطوَّر بتطوُّر المجتمع الدولي ذاته، فما قد يُعدّ اليوم من قبيل المصالح الخاصة التي يُترك أمر تنظيمها للإرادات الفردية لأعضاء الجماعة قد تتغيَّر طبيعته غداً ليصبح متعلِّقاً بالمصلحة العامة للجماعة.

إن فكرة النظام العام فكرة متطوّرة غير جامدة. ومع ذلك فهذا لا يؤدِّي إلى التشكيك بجدوى الاعتراف بوجود فكرة النظام العام في القانون الدولي، لأن المجتمع الدولي يظل دائماً صاحب مصلحةٍ عليا تسمو على المصالح الفردية لأعضائه. قد يتغيَّر مضمون هذه المصالح، وتلك سُنّة التطوّر، إلاَّ أنه يتوجَّب علينا التسليم بضرورة الاعتراف للقواعد المنظّمة للمصلحة العامة بتفوُّقها على بقية القواعد الدولية الأخرى.

رابعاً ـ التوافق بين الالتزامات الراهنة والسابقة:

إن هذا الشرط، بخلاف الشروط السابقة، يُثار غالباً في الحياة

العملية الدولية ويستحق الانتباه. وهو يتلخّص في السؤال التالي: «**هل تُعتبر المعاهدة باطلةً إذا كانت مخالفةً لمعاهدة سابقة أُبرمت بين الأطراف ذاتهم؟ أو هل تصبح المعاهدة غير صحيحة وقابلة للبطلان إذا كانت الالتزامات التي تنص عليها منافيةً للالتزامات التي اتفقت عليها الدول ذاتها في معاهدة سابقة؟**». وللإجابة عن السؤال ينبغي لنا استعراض بعض الحالات:

الحالة الأولى تفرض **إبرام دولتين لمعاهدة مخالفة أو مناقضة لمعاهدة سابقة مبرمة بينهما**. وإذا كان غرض الدول من إبرام معاهدات جديدة هو غالباً استبدال معاهداتها القديمة بها، فإن المسألة تزداد تعقيداً عندما نجد أنفسنا أمام دولتين عقدتا معاهدة صلح دائم ثم أقدمتا على عقد معاهدة أخرى مخالفة للأولى. فما حكمُ المعاهدة الثانية في هذه الحالة؟ وهل بإمكان المعاهدة الأولى أن تحدّ من حريّة التصرُّف والتعاقد التي تتمتَّع بها الدولتان؟ إن الفقهاء متفقون على أن المعاهدة الثانية، في المعاهدات الثنائية، تتفوّق على الأولى وتُلغيها، وإن تكن هناك صعوبات تتعلّق بمسألة التوفيق بين المعاهدتين وبكيفيّة إحلال المعاهدة الجديدة محل القديمة.

والحالة الثانية تفترض **إبرام معاهدات ثنائية وجماعية بين أطراف مختلفة**. فإيطاليا، مثلاً، عقدت مع ألمانيا، في ٢٢/٥/١٩٣٩، اتفاقاً تعهَّدت فيه بأن لا تعقد هدنةً إلاَّ بموافقة ألمانيا. وفي ٣/٩/١٩٤٣، عقدت الحكومة الإيطالية مع الحلفاء هدنةً دون موافقة حكومة ألمانيا. فهل تُعتبر المعاهدة الثانية المخالفة للأولى صحيحةً أم لا؟ لقد وصل الفقهاء إلى النتيجة التالية وهي أن المعاهدة الثانية صحيحة وملزمة لإيطاليا وللدول التي اشتركت فيها، غير أن إيطاليا

يمكن أن تُعتبر مسؤولةً تجاه ألمانيا بسبب مخالفتها لالتزاماتها في المعاهدة الأولى.

والحالة الثالثة تفترض **اشتراك دولتين في معاهدة جماعية ثمّ إبرام هاتين الدولتين معاهدةً بينهما مخالفة للمعاهدة الجماعية**. ففرنسا وسويسرا، مثلاً، كانتا، قبل الحرب العالمية الأخيرة، عضوين في معاهدة جماعية هي النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة. وأُثيرت بينهما يوماً مسألة فاتفقتا على عرضها على هذه المحكمة، ولكن اتفاقهما الثنائي كان يتضمَّن أموراً مخالفة للنظام الأساسي. وتساءل الفقهاء آنذاك عن صحّة الاتفاق الثنائي. وقد عبَّرت المحكمة عن موقفها من هذه القضية بكل وضوح فأعلنت بأن النظام الأساسي هو بمثابة قاعدة دستورية في التشريع الدولي، ولذا يجب على جميع الدول أن تحترمه وتعترف بتفوّقه على جميع الاتفاقات الأخرى.

والحالة الأخيرة تفترض **وجود اتفاقات جماعية يمكن أن تبدو غير متوافقة**. فالاتحاد السوفياتي أثار مسألة التوافق بين ميثاق الأمم المتحدة وحلف الأطلسي. وهذه المسألة يمكن أن تُثار بالنسبة إلى اتفاقات باريس للعام ١٩٥٤ والتزامات الحلفاء في بوتسدام.

تلك هي بعض الحالات التي تفترض وجود عدم توافق وملاءمة بين الالتزامات السابقة للدول وبين التزاماتها الراهنة. ولكن كيف يمكننا إيجاد حلول مرضية لها من الناحية العملية؟ هناك أربع إمكانات: **الأولى** هي محاولة التوفيق بين المعاهدات المتناقضة بإصدار تفسيرٍ ملائم يشرح أسباب إبرام معاهدة جديدة تتعارض والمعاهدة السابقة ويُبيّن أن الأطراف المعنيّة قد تعاهدت من جديد وهي تعلم مدى التزاماتها السابقة. **والإمكان الثاني** هي أن تُعلن

الدول بطلان المعاهدة السابقة وعدم صلاحيتها لإلزامها في المستقبل. **والحل الثالث** هو التفاوض بين الدول للاتفاق على الوضع الجديد الذي انبثق من إبرام المعاهدة الجديدة واتخاذ التدابير اللازمة لتأمين تطبيق المعاهدتين وتجنّب التعارض بينهما. **والحل الأخير** هو أن تعلن الدول بطلان البنود المتعارضة فقط. وقد تبنّى ميثاق الأمم المتحدة، في المادة ١٠٣، هذا الحل وقرَّر أنه «**إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المسطورة في الميثاق**».

وما هو موقف الفقه الدولي من مسألة التوافق بين الالتزامات؟ لقد أتيح له أن يعالج عدة قضايا من هذا النوع، ولكنه اتخذ منها مواقف مختلفة. ففي القضية التي ذكرناها حول التوافق بين النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة وبين الاتفاق الفرنسي السويسري رأينا أن المحكمة أعلنت تفوّق النظام على الاتفاق لأن للنظام قيمةً دستوريةً أسمى من قيمة الاتفاق. غير أن المحكمة نفسها أعلنت في قرارات أخرى أن المعاهدة اللاحقة يمكن أن تكون مخالفة لالتزامات سابقة. ونفس المسألة عُرضت على محكمة العدل الأميركية فاتخذت فيها قراراً مخالفاً. لقد عقدت نيكاراغوا مع الولايات المتحدة معاهدةً اعتبرتها كوستاريكا والسلفادور مناقضة للمعاهدات السابقة التي تربط نيكاراغوا بهما. ولم تعلن المحكمة بطلان المعاهدة ولكنها أعلنت أنه يتعيّن على نيكاراغوا أن تُبدّل هذه المعاهدة بجميع الوسائل الممكنة لتتمكّن من احترام المعاهدات السابقة التي أبرمتها مع الدول الأخرى.

الفصل الثالث

تنفيذ المعاهدات وآثارها

تتضمَّن كل معاهدة، عادةً، نصاً يشير إلى التاريخ الذي يبدأ فيه تنفيذها. وإذا لم تتضمَّن المعاهدة نصاً مماثلاً أصبحت نافذة المفعول من وقت تبادل التصديقات أو من وقت إيداع التصديقات في المكان المعيَّن. والتزام الدولة بتنفيذ المعاهدة يقتضي احترامها لأحكامها وتقيّد سلطاتها بتطبيقها. وتنفيذ المعاهدات يُثير أسئلةً عديدةً تتصل بآثار المعاهدات قبل التنفيذ، وبمسألة موعد البدء بتنفيذ المعاهدات الثنائية والجماعية، وبمسألة إصدار المعاهدات بشكل قانوني داخلي، وبمسألة ضمانات التنفيذ. وسنقول كلمة في كلٍّ منها.

القسم الأول: تنفيذ المعاهدات

هل تُحدث المعاهدة آثاراً قبل تنفيذها؟ ومتى يبدأ تنفيذ المعاهدات الثنائية والجماعية؟ وهل تصدر المعاهدات دائماً بشكل قانون داخلي؟ وهل يمكن النص على ضمانات لتنفيذ المعاهدات؟

أولاً ـ آثار المعاهدات قبل التنفيذ: قد تُحدث المعاهدة بعض الآثار قبل تنفيذها. ويتمّ ذلك عندما تتضمَّن المعاهدة بعض الشروط التي يجب تحقيقها قبل أن تصبح المعاهدة كاملةً وقابلةً للتنفيذ. فإذا

كانت المعاهدة تنص على وجوب التصديق اضطُرَّت الدول الأطراف إلى القيام بهذا الأمر قبل مباشرة التنفيذ.

وكثيراً ما يُجزَّأ تنفيذ المعاهدة إلى مراحل متتابعة فلا تدخل المعاهدة نطاق التنفيذ الكامل إلاَّ بعد إتمام المرحلة النهائية. ومعنى ذلك أن المعاهدة تحتوي على نظام تدريجي للتنفيذ يتم بعد مدة من الزمن وأن التزامات الأطراف لا تصبح كاملةً إلاَّ بعد مرور هذه المدة.

ويحدث أحياناً أن تدخل المعاهدة حيِّز التنفيذ بصورة مؤقتة قبل التصديق عليها. فإذا لم يُصدَّق عليها بعد ذلك توقَّف مفعولها. وتُتَّبع هذه الطريقة في المعاهدات التي تنص على إنشاء منظمات دولية. ولكن بعض الدساتير (الدستور الفرنسي، مثلاً، للعام ١٩٥٨) يُحرِّم اتباع هذه الطريقة التي تؤدِّي إلى المباشرة (ولو بصورة مؤقتة) بتنفيذ معاهدةٍ تحتاج إلى تصديق.

ثانياً ـ تاريخ البدء بتنفيذ المعاهدات الثنائية: إن تاريخ البدء بتنفيذ هذه المعاهدات يكون حسب اتفاق الدول، إمَّا عند تبادل التصديقات، وإمَّا عند إيداع جميع التصديقات، وإمَّا عند التوقيع، وإمَّا بعد مدة معيَّنة يُتَّفق عليها (شهرين مثلاً بعد التوقيع أو التصديق...). وتحديد المدة للبدء بالتنفيذ وسيلة حسنة ومتَّبعة لضمان التنفيذ واتخاذ الإجراءات اللازمة له. وقد تُستخدم هذه الوسيلة أحياناً كأداة للضغط على السلطة المختصة بالتصديق للموافقة على المعاهدة في أسرع وقت ممكن. ففرنسا أبرمت مع ليبيا، بعد استقلالها، معاهدةً تتعلَّق بجلاء الجيوش الفرنسية عن منطقة فزَّان. واتفقت الدولتان على أن تصبح المعاهدة نافذةً عند تبادل التصديقات، ولكنهما حدَّدتا موعد تنفيذ الجلاء. وكان ذلك وسيلةً

ضغطٍ استخدمتها الحكومة الفرنسية لحثّ البرلمان على التصديق على المعاهدة قبل حلول موعد الجلاء.

ثالثاً ـ تاريخ البدء بتنفيذ المعاهدات الجماعية: إن موعد التنفيذ هنا يختلف باختلاف المعاهدات، فبعضها ينص على وجوب إيداع جميع التصديقات قبل المباشرة بالتنفيذ (معاهدة حلف الأطلسي، مثلاً). وبعضها ينص على وجوب الحصول على عددٍ معيَّن من التواقيع أو عددٍ معيَّن من الدول المنضمّة (الاتفاقية الأوروبية الخاصة بحقوق الإنسان، مثلاً). وهناك معاهدات تتطلّب الحصول على تصديقات بعض الدول للبدء بالتنفيذ، لأن لهذه الدول أهميّةً خاصةً في المعاهدة، أو لأن تنفيذ المعاهدة بصورة كاملة يتوقَّف على انضمام هذه الدول إلى المعاهدة. وكثيراً ما يُضاف إلى هذه الشروط شرط آخر ينص على أن تنفيذ المعاهدة يبدأ بعد شهر أو أكثر من إيداع عددٍ معيَّن من التصديقات.

ولو تخيَّلنا أن دولةً ما انضمَّت إلى معاهدةٍ ما بعد تنفيذها، فكيف تُطرح مسألة التنفيذ بالنسبة إلى هذه الدولة؟ وهل تضطرّ إلى تنفيذ المعاهدة فوراً، أي بمجرَّد إعلان انضمامها، أم أنها تستطيع إيقاف مفعول المعاهدة حتى مرور فترة معيَّنة؟ إن معظم المعاهدات والاتفاقات الجماعية تنص عادةً على أن تنفيذ المعاهدة لا يبدأ بالنسبة إلى الدول المنضمّة إلاَّ بعد انقضاء مدة معينة على انضمامها. والحكمة من ذلك هي إعطاء الفرصة للمسؤولين لإعلام بقية الدول الأعضاء بهذا الانضمام[1].

---

(١) في ٢٧/١١/١٩٤٥، وافق مجلس جامعة الدول العربية على المعاهدة الثقافية. وطبقاً للمادة ١٨ من المعاهدة فإنّه «يُعمل بهذه المعاهدة بعد شهر من إيداع وثائق التصديق عليها من دولتين، كما يعمل بها بالنسبة إلى الدول التي تنضم إليها بعد شهر من تاريخ

رابعاً ـ مسألة إصدار المعاهدات بشكل قانون داخلي: إن موافقة الدولة على تنفيذ معاهدةٍ ما يعني التزامها بها وتعهُّدها بتطبيقها وإجبار المواطنين والسلطات والهيئات فيها على احترامها ومراعاة أحكامها. ولكن كيف تُلزَم الأفراد والسلطات الداخلية بالمعاهدة إذا لم نضمن لهم وسيلةَ التعرّف إليها والوقوف على نصوصها؟ ولهذا تساءل الفقهاء: هل يصبح للمعاهدة حكم القانون في داخل الدولة بمجرّد إبرامها إبراماً صحيحاً، أي بمجرَّد إتمام الإجراءات الدستورية المطلوبة، أم أنه يجب، لكي تكتسب هذه الصفة، أن تُعامل كالقوانين الداخلية فتتَّخذ الدولة إجراءً تشريعياً داخلياً لنشرها وإصدارها بشكل قانون؟

إن حلّ هذه المسألة يرجع إلى القانون الداخلي لكل دولة. فهناك دول تنص دساتيرها على اعتبار المعاهدات في حكم القانون بتمام إبرامها دون حاجة إلى تشريع داخلي. ومن هذه الدول **الولايات المتحدة** التي ينص دستورها على أن «هذا الدستور وجميع المعاهدات التي أبرمتها وسوف تبرمها الولايات المتحدة تعتبر القانون الأعلى للدولة». وهناك دول أخرى تنص دساتيرها على وجوب اتخاذ إجراءات تشريعية داخلية حتى تصبح المعاهدات ملزمةً نافذةً. ومن هذه الدول **النمسا** التي ينص دستورها على أن «المعاهدات الدولية السياسية وغير السياسية التي تؤدِّي إلى تغيير قوانين الدولة لا تكون نافذةً إلاَّ إذا صدَّق عليها المجلس الوطني ورُوعيت فيها الإجراءات اللازمة لإصدار تشريع صحيح».

= إيداع وثيقة انضمام كل دولة». وتم إيداع وثائق التصديق عليها لدى الأمانة العامة من قبل مصر في ١٨/٦/١٩٤٧، ومن قبل سوريا في ٢/٢/١٩٥٧. ودخلت المعاهدة حيّز التنفيذ في ٢/٣/١٩٥٧.

غير أن هناك دساتير عديدة لا تتضمَّن أيّ نصٍّ يشير إلى هذه المسألة. فما الحل في هذه الحالة؟ لقد اختلفت الآراء وانقسم بعض الفقهاء إلى فريقين: فريق يرى أن المعاهدة التي لا يصدر بها قانون داخلي لا يمكن أن تُلزم الأفراد والسلطات الداخلية، وفريق يرى أن إبرام المعاهدة وفقاً للأوضاع الدستورية يُكسبها قوة القانون في داخل البلاد. ولكن معظم الفقهاء يستندون إلى الحكمة من إصدار القوانين ونشرها فيستحسنون نشر المعاهدات في البلاد حتى يتسنَّى للسلطات المحلية وللأفراد الاطلاع عليها واحترام نصوصها وتطبيق أحكامها[1].

خامساً ـ ضمانات تنفيذ المعاهدات: تخشى الدول الأطراف أحياناً من تهرّب بعضها من تنفيذ المعاهدة فتقرّر إدخال بعض الضمانات في المعاهدة لكي تكفل لها حُسن التنفيذ. وفي الماضي كانت الدول تلجأ إلى حلف اليمين، أو أخذ الودائع، أو رهن بعض المناطق التابعة للدول المدينة. أمَّا اليوم فالأغلب أن تلجأ إلى الضمانات التالية أو إلى إحداها أو بعضها:

١ ـ تعهّد دولةٍ أو دولٍ ليست أطرافاً في المعاهدة بضمان تنفيذها وباستخدام نفوذها لإرغام الدولة الملتزمة بها على القيام بهذا التنفيذ.

٢ ـ احتلال جزءٍ من إقليم الدولة حتى تفي بتعهداتها. وتُتَّبع هذه الطريقة في معاهدات الصلح.

٣ ـ تخصيص مورد من موارد الدولة لسداد ما عليها من ديون.

---

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية في لبنان «على وجوب أن تتقيّد المحاكم بمبدأ تسلسل القواعد عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، وتتقدّم في مجال التطبيق الأولى على الثانية».

٤ ـ النص في المعاهدة على تنفيذها تحت إشراف منظمة دولية.

وقد تكتشف الدول المتعاقدة عند البدء بتنفيذ المعاهدة بعض النصوص الغامضة أو المتناقضة التي تحتاج إلى تفسير وتوضيح. فما هي الوسيلة التي تُتَّبع عند ذلك للقيام بهذا الأمر؟ إن الدول الأطراف تتفق عادةً فيما بينها على مدلول النصوص وتحديد معناها. ويتم ذلك بطريق التشاور وعقد الاجتماعات الخاصة وتبادل المراسلات والتصريحات الرسمية وما شابه ذلك. فإذا نشب خلاف بينها بشأن تفسير نصّ ما وجب عليها أن تراعي قواعد العدالة والأخلاق وترجع إلى روح المعاهدة وأهدافها وتُسوِّي كل خلاف بينها بالطرق السلمية. وإن عجزت عن الوصول إلى حلٍّ مرضٍ فعليها أن تعرض النزاع على التحكيم أو القضاء الدولي أو أية هيئة دولية. ومعظم المعاهدات تنص اليوم على ذلك. وقد فرض ميثاق عصبة الأمم على الدول الأعضاء عرض منازعاتها التي لم تفلح في تسويتها على التحكيم والقضاء الدولي. وحذا ميثاق الأمم المتحدة حذوه فدعا في نظام محكمة العدل الدولية إلى عرض المنازعات التي تنشأ عن تفسير المعاهدات على هذه المحكمة. وسنستعرض مسألة تفسير المعاهدات بشيء من التفصيل لدى دراستنا لتفسير المعاهدات.

القسم الثاني: آثار المعاهدات

تُحدث المعاهدات آثاراً بين الدول التي أبرمتها إبراماً صحيحاً. وقد تمتدّ هذه الآثار إلى دولٍ لم تشترك في المعاهدات. وسنلقي نظرة على الأمرين:

أولاً ـ آثار المعاهدات بين الدول الأطراف: من المبادىء

الأساسية في التعامل الدولي أن المعاهدة الدولية تنشيء بين الدول إلزاماً قانونياً. ولكن آراء الفقهاء تضاربت حول تحديد الأساس القانوني لصفة هذا الإلزام، فأسندها البعض إلى إرادة الأطراف المتعاقدة. وأرجعها آخرون إلى وجود قاعدة عرفية سابقة هي «العقد شريعة المتعاقدين». وأعادتها فئة ثالثة إلى اعتبارات خارجة عن دائرة القانون الوضعي، كالاعتبارات الأدبية والضرورات السياسية. واعتبرتها فئة أخيرة قاعدةً من قواعد القانون الوضعي والعرفي فُرضت على الدول لإيجاد التوازن والاستقرار في العلاقات المتبادلة بينها.

والصفة الإلزامية للمعاهدات مبدأ مقرَّر لا يني الفقهُ الدولي يشير إليه في شتى المناسبات. ففي إحدى الاستشارات المتعلِّقة بتنفيذ بند من بنود معاهدة فرساي أكَّدت محكمة العدل الدولية بأن كل تعهّد تأخذه الدول الأطراف على نفسها لا يُولِّد بينها واجباً أخلاقياً بسيطاً وإنما يُعتبر جزءاً من المعاهدة يُكوِّن إلزاماً يربط هذه الدول بعضها بالبعض الآخر.

وللإلزام القانوني الذي تتضمَّنه المعاهدة أهمية قصوى، لا سيما في حقل العلاقات الدولية. فالدولة التي تُبرم معاهدة تحالفٍ أو تعاونٍ عسكري تلتزم تنفيذَ المعاهدة وحمل السلاح واستعمال القوة إذا اقتضى الأمر. والدولة التي تُبرم معاهدةً تتعلَّق بإنشاء منظمة دولية تلتزم اتباعَ مخطَّطٍ معيَّنٍ في ميدان الروابط الدولية. وللإلزام القانوني أيضاً أهمية عظيمة في الحقل الداخلي، فهو يترك آثاراً تمسّ الدولة وتمتدّ أحياناً إلى المواطنين فيها. ولا بأس بكلمة هنا نستعرض بها آثار المعاهدات بالنسبة إلى الأفراد، وإلى إقليم الدولة، وإلى السلطة التشريعية، وإلى السلطة القضائية. وسنقول أخيراً كلمة في مسألة إعادة النظر في المعاهدات عند تغيّر الأوضاع.

١ ـ **آثار المعاهدات بالنسبة إلى الأفراد**. إن المعاهدات التي تُنشر وفقاً للأصول تكتسب قوة القانون في داخل البلاد وتصبح بالتالي ملزمةً للهيئات العامة وللأفراد. وهناك كثير من المعاهدات التي تنظّم مصالح الأفراد وترعى حقوقهم، كالمعاهدات التي تنص على أن رعايا الدول المتعاقدة يستفيدون في أقاليمها من بعض الحقوق (تعاطي التجارة، والإقامة بحرّية، وحق التوارث، وممارسة بعض المهن. . .). والسؤال الذي يرد هنا هو: هل تمنح هذه المعاهدات الأفراد حق إقامة الدعوى على الدولة التي تخالف نصوص المعاهدات فلا تحترم حقوقهم؟ وهل تمنحهم كذلك حق التنازل عن حقوقهم التي اعترفت لهم بها؟

إن الاجتهاد، منذ القديم، يرفض مثل هذا الحق للأفراد ويعتبر أن المعاهدات تمنحهم حقوقاً بصفتهم جماعات لا أشخاصاً عاديين. وفي بيان قدّمه الفقيه (كافاليري) إلى محكمة العدل الدولية الدائمة جاء فيه ما يلي: «إن الفرد يُعتبر مبدئياً من أشخاص القانون الداخلي فحسب، ولهذا فإن الأساس القانوني الذي تستند إليه حقوقه والتزاماته لا يمكن أن ينشأ إلاّ عن التشريع الداخلي الموضوع تنفيذاً للمعاهدة. فإذا كان هذا التشريع غير متوافر، فالفرد لا يتمتّع بأية وسيلة قانونية لتحقيق الفوائد التي ضمنتها له المعاهدة، ولا يبقى أمامه سوى طريق واحد هو أن تقوم الدولة التابع لها بمساعٍ دبلوماسية في هذا السبيل لدى الدولة الثانية المتعاقدة معها».

٢ ـ **آثار المعاهدات بالنسبة إلى إقليم الدولة**. تتضمّن المعاهدات أحياناً (وخصوصاً المعاهدات الجماعية) نصاً يتعلّق بمسألة تطبيق المعاهدة على إقليم الدولة. وإذا كان الأصل هو أن تنتج المعاهدة آثاراً في جميع الأراضي الخاضعة لسيادة الدولة، فإن بعض الدول

يُفضِّل في بعض الأحيان (وذلك لاعتبارات خاصة) عدم تطبيق المعاهدة على جميع أراضيه وممتلكاته. وهذا ما يحدث عندما يكون للدولة المتعاقدة مستعمرات أو محميات أو مناطق خاضعة لوصايتها وإشرافها تريد إبعاد آثار المعاهدة عنها. فالتعامل الدولي بشأن الآثار التي يمكن المعاهدة أن تتركها في إقليم الدولة وفي ممتلكاتها ينطوي، إذن، على عدة أساليب تتلخّص في الأمور التالية:

أ ـ إمّا تطبيق المعاهدة على جميع أراضي الدولة (إقليمها وممتلكاتها). وقد يُفرض ذلك أحياناً (في معاهدات الصلح، مثلاً).

ب ـ وإمّا استثناء المستعمرات والمحميات من حكم المعاهدة بنصٍّ خاص.

ج ـ وإمّا شمول حكم المعاهدة للإقليم والممتلكات بإصدار تصريح رسمي عند التوقيع، أو عند الإبرام، أو عند الانضمام.

وقد تشير بعض الدساتير إلى هذه المسألة وتعتبر ممتلكات الدولة جزءاً من أراضيها فتعترف بذلك بوجوب تطبيق المعاهدات عليها. وهذا ما كان ينص عليه دستور فرنسا للعام ١٩٤٦. أمّا دستورها للعام ١٩٥٨ الذي أنشأ المجموعة الفرنسية فقد اعتبر أن المعاهدات التي يمكن أن تمتدّ إلى دول المجموعة يجب أن تعرض عند التصديق عليها على مجلس الشيوخ التابع للمجموعة[١].

٣ ـ آثار المعاهدات بالنسبة إلى السلطة التشريعية. إن بعض المعاهدات تتطلّب أحياناً تدخل السلطة التشريعية لاتخاذ بعض

---

(١) F. Luchaire, «L'application des conventions internationales dans les territoires d'outre-mer». RDI, 1993, p. 1493.

الإجراءات اللازمة. فهناك معاهدات تنص بصورة صريحة على وجوب استصدار تشريع جزائي لمنع بعض الجرائم، كالاتفاقية حول جريمة الإبادة الجماعية، والاتفاقية حول القضاء على تزوير النقود. وهناك معاهدات تنص على التزامات مالية، كدفع اشتراكات في منظمة دولية، فتستوجب تدخّل المشرِّع لإقرار الاعتمادات المطلوبة.

وقد تحتوي المعاهدة على نصوصٍ تتعلّق بالأفراد ويمكن أن تُولِّد آثاراً فوريةً تجاههم، ففي هذه الحالة يمكننا أن نتساءل عمّا إذا كان يمكن تطبيق المعاهدة مباشرةً عليهم، أم أنه يجب استصدار قانون بها قبل ذلك. ولو قلنا بإمكان التطبيق المباشر للمعاهدة لاضطررنا إلى التساؤل مرة أخرى عمّا إذا كان بإمكان هذه المعاهدة أن تتفوّق على القوانين الداخلية التي تصدر بعدها وتكون مخالفة لها.

لقد جرى العرف والاجتهاد في فرنسا، حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، على اعتبار أن المعاهدات لا تكتسب قوة القانون إلاّ إذا أبرمت ونُشرت وفقاً للأصول. وعندما صدر دستور العام ١٩٤٦، ثم دستور العام ١٩٥٨، أكّد المشرِّع الفرنسي فيهما تفوُّق المعاهدات على القوانين الداخلية. ومعنى ذلك أن مجرَّد نشر المعاهدة يؤدِّي إلى تعديل أو إلغاء كل تشريع داخلي منافٍ ويُفقِد المشرِّعَ حرِّيتَه في سنِّ أي قانونٍ مخالف.

أمّا في الولايات المتحدة فإن القواعد التي تتضمَّنها المعاهدة تُعامل معاملة القانون، بمعنى أن المعاهدة هناك تتمتّع بنفس القيمة التي يتمتّع بها القانون وأن المعاهدة اللاحقة تُعتبر أسمى مرتبةً من القانون السابق. غير أن المشرِّع الفدرالي يحتفظ دائماً بالقدرة على إصدار قانون مخالف للمعاهدة. وفي هذه الحالة تضطرّ المحاكم إلى

تطبيق القانون اللاحق المنافي للمعاهدة عملاً بالقاعدة: القانون الجديد ينسخ القديم.

٤ ـ **آثار المعاهدات بالنسبة إلى السلطة القضائية**. إن القضاء الداخلي يهتم، بصورة عامة، بمسألة تنفيذ المعاهدات التي تمس حقوق الأفراد وحرّياتهم. غير أن اهتمام المحاكم بهذه المسألة يُثير عدة قضايا، أهمّها موقف المحاكم الإدارية من المعاهدات. فقد تساءل الفقهاء عمّا إذا كانت المحاكم الإدارية تُشبّه المعاهدات بالقوانين الداخلية فتمارس رقابتها القضائية على التدابير الحكومية المتعلّقة بتنفيذ المعاهدات.

إن الاجتهاد الإداري في فرنسا أخذ بنظرية (الأعمال الحكومية) أو (تصرفات الحكومة) فامتنع عن ممارسة رقابته على التدابير الإدارية اللاحقة التي تتخذها الحكومة لتنفيذ المعاهدات. وحجته في ذلك أن هذه التدابير تدخل في نطاق السياسة الخارجية، أي في النطاق الذي لا يمارس فيه مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية رقابتها. ولكن الاجتهاد الفرنسي نفسه اعترف لمجلس الدولة، في بعض الحالات الخاصة، بإمكان القيام بمهمة الرقابة على التصرّفات الحكومية المتعلّقة بتطبيق المعاهدات[١].

وفي لبنان أقرّ الاجتهاد بأن النظام القانوني الدولي «لا يمكن أن يتوطّد إلاّ إذا طبّقت الدول المعاهدات والاتفاقات التي أبرمتها بكلّ صدقٍ وأمانة، وأعطتها الأولوية في التطبيق عند تعارضها مع القانون الداخلي». وأكّد أن «نص المعاهدة يسمو على نص القانون

---

(١) G. Burdeau, «Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'État de droit». AFDI, 1986, p. 837 - 856.

الداخلي... لأن نص الاتفاق الدولي يتقدَّم على أيّ نصّ قانوني، باعتبار أن واجب الدولة أن تحترم التزاماتها الدولية، ولا يمكنها خرق أحكام المعاهدة بإرادتها المنفردة، حتى ولو تعلّق الأمر بالنظام العام الداخلي»[1].

والحديث عن موقف السلطة القضائية من تصرّفات الحكومة في حقل المعاهدات يقودنا إلى التساؤل عن **موقف القاضي الوطني من أحكام المعاهدات التي تتعارض مع القوانين الداخلية السابقة أو القوانين الداخلية اللاحقة**. إن معظم المحاكم تُرجِّح في الحالة الأولى المعاهدات الدولية عملاً بالمبدأ القائل بأن المعاهدات الصادرة والمنشورة وفقاً للأصول تكتسب قوّة القانون في البلاد. أمَّا في حالة التعارض بين معاهدةٍ وقانونٍ صادرٍ بعدها فإن الاجتهاد في معظم الدول قد حاول التوفيق بين النصَّين لإيمانه بعدم رغبة المشرع الوطني في التملُّص من التزاماته الدولية. وإذا فشلت المحاكم الداخلية في مهمة التوفيق، أو إذا فضَّلت القانون الداخلي على المعاهدة، فإن القضاء الدولي (إن عُرض النزاع عليه) سيطبّق المعاهدة ويفرض على الدولة المقصّرة دفع التعويضات اللازمة.

٥ ــ **آثار المعاهدات بالنسبة إلى تغيّر الأوضاع**. قد تتغيَّر الأوضاع التي أدَّت إلى عقد المعاهدة بحيث يصبح استمرار التمسّك بها ضاراً بمصالح الدول الأطراف أو بمصالح أحد الأطراف. فهل يجب، في هذه الحالة، إعادة النظر في المعاهدة أو تعديلها أو إنهاؤها وفقاً لمقتضيات الظروف الجديدة؟

---

(١) راجع قرار محكمة التمييز المدنية (الغرفة الرابعة)، الصادر في ٢٥/١/١٩٩٤، والمنشور في النشرة القضائية اللبنانية، العدد الأول للعام ١٩٩٤. ص ٤٧.

الأمر سهل إذا شعر جميع الأطراف بضرورة التعديل أو الإلغاء واتفقوا على إجرائه. ولكن الصعوبة تبرز إذا شعر بهذه الضرورة طرف واحد ولم يقرّه الباقون عليها. وقد رأى بعض الفقهاء أن الطرف المتضرِّر يستطيع التحرُّر عند ذلك من التزاماته في المعاهدة. غير أن هذه النظرية خطرة تؤدِّي إلى انتشار الفوضى وتُشجِّع دولاً على نكث عهودها والتنصُّل من واجباتها لأسباب واهية.

ومن الأفضل أن نعتبر أنه لا يحق للدولة، عند تغيّر الأوضاع، أن تنفرد بتقرير الانسحاب من المعاهدة أو أن تعفي نفسها من بعض التزاماتها أو من كل التزاماتها الواردة فيها. وينبغي لها، عند ذلك، أن تطلب من الدول الأطراف إجراء تعديل في نصوص المعاهدة. فإذا لم تؤيِّدها الدول في وجهة نظرها وتعسّر الوصول إلى حلٍّ مقبول، وجب عليها أن تلجأ إلى إحدى الطرق السلمية لحل المنازعات، كعرض الأمر على التحكيم أو القضاء الدولي أو على منظمة دولية.

وهذا هو الرأي السائد في الاجتهاد الدولي. ومن الأمثلة التطبيقية المشهورة لفكرة تغيّر الأوضاع ما حدث في العام ١٨٧٠ عند اندلاع الحرب بين ألمانيا وفرنسا. فقد انتهزت روسيا هذه المناسبة وأعلنت تحلّلها من بعض القيود التي فرضتها معاهدة باريس للعام ١٨٥٦ على الملاحة في البحر الأسود. وكانت حجتها في ذلك أن الأوضاع التي برَّرت فرض هذه القيود على إثر حرب القِرَم قد تغيَّرت. ولكن بريطانيا التي احتجَّت على هذا التصرُّف دعت، في العام ١٨٧١، الدول الأطراف في المعاهدة المذكورة للتفاوض في الأمر. وأقرَّ المؤتمر وجهة النظر الروسية من حيث الجوهر ووافق على تعديل معاهدة باريس معتبراً أن تغيّر الأوضاع أصبح يستوجب ذلك. ولكن

المؤتمر لم يُقرّ روسيا على الطريق الذي سلكته للوصول إلى هذه الغاية، وأصدر تصريحاً مشتركاً أعلن فيه أنه «من المبادىء الأساسية في القانون الدولي العام أنه لا يجوز لأية دولة أن تتحرّر من تعهّداتها في معاهدةٍ ما أو أن تعدّل من أحكامها إلاّ بالاتفاق مع بقية الدول الأطراف اتفاقاً وديّاً».

وبعد تأسيس عصبة الأمم نصّ ميثاقها في المادة /١٩/ على أن لجمعيتها العامة أن تدعو الدول من وقتٍ لآخر إلى إعادة النظر في المعاهدات التي تتغيّر ظروفها فلا تعود صالحةً للتطبيق. غير أن الدول المؤسِّسة للأمم المتحدة لم ترَ، في العام ١٩٤٥، ضرورةً لإيراد نصٍّ مشابه في الميثاق، فاكتفت في المادة /١٤/ بنصٍّ عامٍّ يتّسع لحالة المعاهدات التي قد ينشأ عن التمسُّك بها ضرر بالرفاهية العامة أو تعكير لصفو العلاقات الودية بين الدول[١].

ثانياً ـ آثار المعاهدات تجاه الدول غير المتعاقدة: الأصل في المعاهدات أن لا تُنشيء حقوقاً وواجبات إلاّ بين الدول الأطراف التي أبرمتها[٢]. وقد أيّد الاجتهاد الدولي هذا المبدأ في عدة قرارات، أشهرها القرار الصادر عن محكمة العدل الدولية الدائمة في العام ١٩٢٦ بشأن النزاع الذي نشب بين ألمانيا وبولونيا. فقد تذرّعت بولونيا باتفاقية الهدنة المعقودة في العام ١٩١٨ بين الدول الحليفة، ولكن المحكمة رفضت أن تمنحها هذا الحق وأعلنت أن بولونيا لم

---

(١) - J. Leca, «Les techniques de révision des conventions internationales». L.G.D.J., Paris 1961.

- A. P. De Caviedes, «De la clause rebus sic stanbilus à la clause de révision des conventions internationales». RCADI, 1966, II, p. 109 - 208.

(٢) Ph. Cahier, «Le problème des effets des traités à l'égard des États tiers». RCADI, 1974, III, p. 589 - 735.

تكن بتاريخ عقد هذه الاتفاقية موجودة كدولة، ولم تكن بالتالي طرفاً فيها.

بيد أن مبدأ نسبيّة المعاهدات ليس مطلقاً، فكثيراً ما يحدث أن تمتدّ آثار المعاهدات إلى دول لم تُسهم في إبرامها ولم تكن طرفاً فيها. وهذا ما نشاهده في المعاهدات التالية:

١ - في المعاهدات التي تشتمل على **شرط الدولة الأكثر رعايةً، أو الأولى بالرعاية**، حيث تستفيد دولة لم تكن طرفاً في هذه المعاهدات من المزايا والحقوق التي تحتوي عليها[1].

٢ - وفي **المعاهدات التي تُبيح الانضمام اللاحق إليها**، حيث تتمكّن الدول التي لم تسهم في وضعها من الاشتراك فيها والاستفادة من أحكامها. والانضمام إلى المعاهدة لا يتم إلاّ بعد أن تصبح المعاهدة نافذةً بين أطرافها الأصليين. ويطلق الفقهاء على المعاهدات التي تبيح الانضمام اسم «المعاهدات المفتوحة». بينما يطلقون على المعاهدات التي لا تحتوي على نصٍّ مماثل اسم «المعاهدات المغلقة أو المقفلة».

٣ - وفي **المعاهدات التي تنظم أوضاعاً قانونية دائمة**، حيث تكتسب هذه المعاهدات قيمةً بالنسبة إلى الدول التي أبرمتها وبالنسبة إلى الدول التي لم تشترك في وضعها. مثلاً: الأنظمة القانونية الخاصة بالمضايق والقنوات والأنهار الدولية، والأنظمة المتعلّقة بحياد دولةٍ أو إقليم بصفةٍ دائمةٍ.

وتبرير هذه الاستثناءات يختلف باختلاف الأساس الفقهي الذي

---

(١) G. de Lacharièrre, Aspects récents de la clause de la nation la plus favorisée. AFDI 1961, pp. 107 - 118.

يقوم عليه مبدأ نسبيّة المعاهدات. ولكن، على الرغم من هذا الاختلاف، هناك اتفاق عام على قائمة الاستثناءات. ويبدو أن تقدم التنظيم الدولي زاد من عدد الافتراضات التي تتم فيها تلك الاستثناءات، مثل:

أ ـ الاتفاقات التي تُجريها الدول الأعضاء في منظمة دولية وتُعدّل بها، بالأكثرية، طريقة عمل المنظمة.

ب ـ أو الاتفاقات التي تعقدها المنظمات الدولية وتُفرض على الدول الأعضاء.

وقد اهتمّت اتفاقية قانون المعاهدات بمبدأ النسبية فنصّت في المادة / ٣٤/ ، على أن المعاهدة لا تُنشيء لصالح دولة ثالثة التزامات أو حقوقاً دون موافقتها. ونصّت المادة / ٣٥/ على أن الدولة لا تتحمّل التزاماً منصوصاً عليه في معاهدةٍ إلاَّ إذا رغب الأطراف في هذه المعاهدة في إنشاء هذا الالتزام، وإلاَّ إذا وافقت الدولة الثالثة، صراحةً وكتابةً، على ذلك.

ويمكننا بالاستناد إلى قانون المعاهدات والتعامل الدولي أن نُصنّف المعاهدات المنطوية على استثناءات من مبدأ النسبيّة إلى:

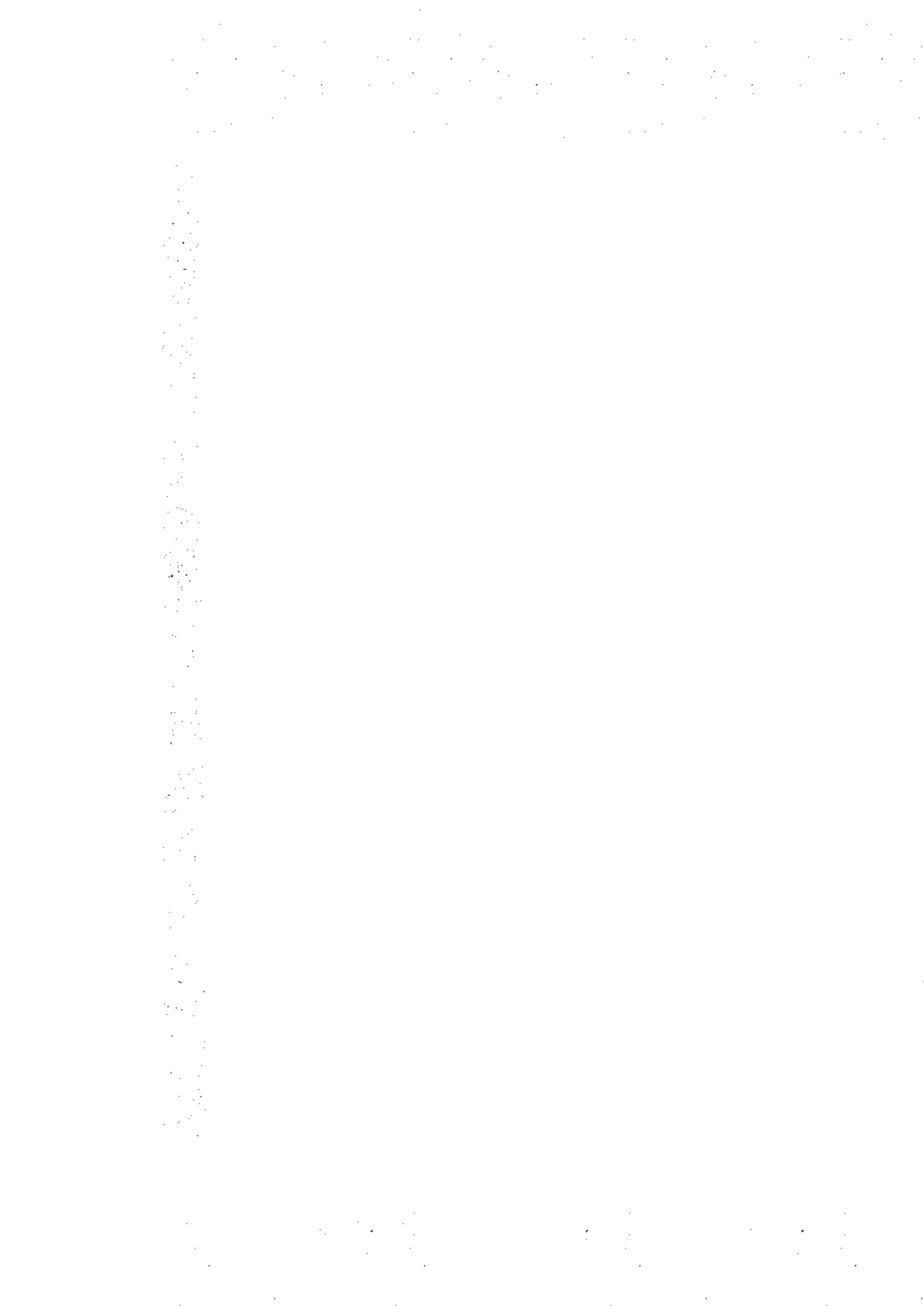
أ ـ معاهدات تُطبَّق على دولة ثالثة برضاها. وهذه المعاهدات قد ترتّب التزامات عليها، أو تنشيء حقوقاً لصالحها.

ب ـ ومعاهدات تُطبّق على دول ثالثة دون رضاها.

ويرى البعض، لتفسير هذا الوضع الأخير، أن المجتمع الدولي المعاصر، بخصائصه ومميزاته الراهنة، قد ساعد على ظهور معايير وقواعد ذات نزعة عالمية تجلّت في معاهدات تتضمّن مبادىء عالمية. وهذا النوع من المعاهدات لا يأتلف، من حيث المنطق التقليدي، مع

مبدأ نسبيّة المعاهدات. ومثال ذلك اتفاقيات التقنين أو التدوين التي تحوّل القواعد العرفية إلى قواعد مكتوبة ومجمّعة ومبوّبة في شكلٍ منظّم، والتي تتحوَّل إلى قواعد ملزمة لجميع دول العالم، لا سيماً بعد تبنّيها من جانب المنظمات العالمية[1].

(١) N. Q. Dinh, op. cit., p. 238 - 248.



الفصل الرابع

تفسير المعاهدات وانتهاؤها

يُقصد بتفسير المعاهدة تحديد معنى النصوص التي أتت بها، ونطاق تطبيقها. فالمعاهدات تكون أحياناً غامضةً تحتاج إلى تفسير وإيضاح. وتفسيرها ليس دائماً بالأمر اليسير، لأنه كثيراً ما يؤدِّي إلى إثارة الخلافات بين الدول المتعاقدة، ولذا فإنه يتعيَّن على جميع الدول معالجة هذه القضية برويّةٍ وحكمةٍ وبذل الجهود لتسوية كل خلاف من هذا النوع بالطرق السلمية. ولكن من يملك حق التفسير؟ وما هي وسائل تفسير المعاهدات والمواثيق الدولية؟

وللمعاهدات أَجَل، فهي تنقضي عندما ينتهي العمل بها وتختفي من النظام القانوني الدولي. وانقضاء المعاهدات يختلف عن إيقاف العمل بها. فالمادة ٧٠ من قانون المعاهدات تنصّ على أنه يترتَّب على انقضاء المعاهدة إعفاء الأطراف من التزام الاستمرار في تنفيذها، في حين أن المادة ٧٢ تقرّر أنه يترتب على الإيقاف إعفاء الأطراف من الالتزام بتنفيذها في علاقاتهم المتبادلة خلال فترة الإيقاف. وإذا نُصّ في المعاهدة ذاتها على الانقضاء أو الإيقاف كانت الأسباب عندئذٍ اتفاقية. أمّا إذا عاد الأمر إلى عوامل خارجة عن إرادة الأطراف فإن الأسباب تكون عندها خارجية. وسندرس في قسمين مسألة التفسير ومسألة الانتهاء.

القسم الأول: تفسير المعاهدات

ما هي الجهات أو الهيئات التي تختصّ بالتفسير؟ وما هي قواعد التفسير وأصوله؟[1]

أولاً ـ الجهات أو الهيئات المختصة بالتفسير:

يمكن أن يكون التفسير من اختصاص الحكومات أو المحاكم الدولية أو المحاكم الوطنية.

١ ـ **اختصاص الحكومات**. إن حكومات الدول الأطراف في المعاهدة تملك، في غياب السلطة القضائية الدولية، صلاحية تفسير ما يمكن أن يكون غامضاً أو مشكوكاً في معناه من نصوصها. والتفسير يتم عادةً بالاتفاق أو التوافق بين هذه الحكومات عن طريق إجراء مفاوضات يعقبها تبادل خطابات أو إصدار تصريحات مشتركة أو تحرير بروتوكول خاص. وإذا تعذّر ذلك كان لكلّ دولةٍ حق تفسير نصوص المعاهدة بنفسها، وإن يكن التفسير الفردي للمعاهدة لا يُلزم بقية الأطراف فيها. ولكن عدم الاتفاق بين الأطراف على معنى النص الغامض ينطوي على احتمال نشوء نزاع دولي قد يؤدّي، إذا لم تتم تسويته بالطرق السلمية، إلى اندلاع حروب.

---

(١) راجع حول تفسير المعاهدات:

- M.K. Yasseen, «L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne». RCADI, 1976, III, p. 1 - 114.

- S. Sur, L'interprétation authentique des traités internationaux. Pédone, Paris 1968.

- G. de Lacharrière, La politique juridique extérieure. Economica. Paris 1983.

٢ ـ **اختصاص المحاكم الدولية**. وهذا الاختصاص إمّا أن يكون إلزامياً، وإمّا أن يكون اختيارياً. ويكون إلزامياً عندما تتفق الدول الأطراف، بمقتضى نصّ في المعاهدة ذاتها، أو بمقتضى اتفاق آخر، على وجوب اللجوء إلى لجنة دولية، أو محكمة تحكيم، أو محكمة العدل الدولية، لتفسير النصوص الغامضة في حال وجود خلافٍ بين هذه الدول.

ولو اكتفينا بالحديث عن محكمة العدل الدولية لوجدنا أن اختصاصها في الأصل اختياري، وهذا يعني أن ولايتها لا تمتد إلى غير المسائل التي اتفق الخصوم على إحالتها إليها قبل قيام النزاع أو عند قيامه. فالمادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة تقرّر أن ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التي يرفعها إليها الخصوم، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها. والمادة ٩٥ من الميثاق تنص على أنه ليس في الميثاق ما يمنع أعضاء الأمم المتحدة من أن يعهدوا بحلّ ما ينشأ بينهم من خلافٍ إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقات قائمة من قبل، أو يمكن أن تُعقد بينهم في المستقبل.

لقد فكّر واضعو الميثاق في جعل اختصاص المحكمة إلزامياً بالنسبة إلى الدول الأعضاء وفيما يختصّ بالمنازعات ذات الصفة القانونية. ولكن البعض اعترض. ومع ذلك فقد اتُّفق على حلٍ وسطٍ يُوفّق بين فكرة الإلزام وفكرة الاختيار. إن الاختصاص الإلزامي مرهون بتصريح خاص يصدر عن الدول التي تقبله. فالمادة ٣٦ تنص على أنه يحق للدول الأطراف في النظام الأساسي أن تُصرِّح، في أيّ وقتٍ، بأنها، بتصريحها ذاته ودون حاجة إلى اتفاق خاص، تُقرّ للمحكمة بولايتها الجبريّة في أن تنظر في جميع المنازعات القانونية

التي تقوم بينها وبين دولٍ تقبل الالتزام ذاته متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلّق بتفسير معاهدة، أو بمسألة من مسائل القانون الدولي، أو بتحقيق واقعة من الوقائع التي إذا ثُبِّتت كانت خرقاً لالتزام دولي، أو بنوع ومقدار التعويض المترتّب على خرق التزام دولي.

وهذه المادة تعني أنه إذا قام نزاع بين دولتين من هذه الدول وكان يتعلق بمسألة من المسائل المذكورة فليس هنالك ضرورة لعقد اتفاق خاص من أجل عرض هذا النزاع على المحكمة. ففي هذه الحالة يكفي أن ترفع إحدى الدولتين شكواها إلى المحكمة حتى يكون لهذه المحكمة حق الفصل في النزاع. إن الأمور تجري، عندئذٍ، كما لو كانت الدعوى مرفوعة من أحد المواطنين أمام محكمة وطنية. وتخلّف الدولة المدعى عليها عن الحضور لا يمنع المحكمة الدولية من النظر في النزاع وإصدار حكم ملزم للطرفين.

ومن الأمثلة على الاختصاص الإلزامي في المعاهدات:

أ ــ المعاهدة المصرية ــ الإنجليزية المبرمة في العام ١٩٣٦. فهي، في المادة ١٥، تنص على أن أي خلاف ينشأ بين الدولتين بصدد تطبيق أحكام هذه المعاهدة وتفسيرها، ولا يتسنّى تسويته عن طريق المفاوضات المباشرة، يعالج بمقتضى أحكام ميثاق عصبة الأمم أو عن طريق التحكيم.

ب ــ بروتوكول جنيف للعام ١٩٥٨ بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات المتعلّقة بتفسير وتطبيق اتفاقيات جنيف للبحار. إنه ينص في مادته الأولى على أن «تخضع المنازعات التي قد تنشأ حول تفسير أو تطبيق أي من الاتفاقيات الخاصة بقانون البحار للولاية الإجبارية لمحكمة العدل الدولية».

جـ ـ التصريح الصادر عن الحكومة المصرية في ١٨/ ٧/ ١٩٥٧. وهو يتضمَّن قبول مصر بعرض الخلافات التي تنشأ حول تفسير أو تطبيق نصوص اتفاقية القسطنطينية للعام ١٨٨٨ على محكمة العدل الدولية، وذلك بشرط المعاملة بالمثل ودون حاجة إلى اتفاق خاص.

وإلى جانب الاختصاص الإلزامي، هناك الاختصاص الاختياري، ففي حال رفض الدول الأعضاء عرض منازعاتها المتعلّقة بتفسير المعاهدة على التحكيم أو القضاء الدولي، فإنه لا يمكن إلزامها بذلك. غير أنّه بإمكان هذه الدول أن تلجأ إلى التحكيم الاختياري أو إلى محكمة العدل الدولية، وفقاً للقواعد الخاصة بالولاية الاختيارية لهذه المحكمة.

وبالإضافة إلى ما تقدَّم فإن المادة ٦٥ من النظام الأساسي لتلك المحكمة تنص على أن المحكمة تختص بإصدار آراء استشارية حول المسائل القانونية، بناءً على طلب أية هيئة يُرخّص الميثاق لها بذلك. وبما أن تفسير المعاهدات هو من المسائل القانونية فإنه من الممكن طلب آراء استشارية من المحكمة حول هذا الموضوع. ونشير إلى أن الآراء الاستشارية للمحكمة أسهمت في تفسير الكثير من أحكام المعاهدات.

٣ ـ **اختصاص المحاكم الوطنية**. فهل من حق القاضي الوطني تفسير أحكام معاهدة دولية؟ إن الفقهاء يميّزون بين ثلاثة اتجاهات:

أ ـ **عدم اختصاص المحاكم الوطنية بالتفسير**. فمجلس الدولة الفرنسي أكّد أن المحاكم الوطنية تختصّ بتطبيق المعاهدات دون أن يكون لها صلاحية تفسيرها، وأن على القاضي الوطني أن يوقف الفصل في الدعوى وأن يطلب من حكومته تفسير المعاهدة، وأن

يلتزم باحترام التفسير الذي يصدر عن الحكومة بمفردها أو بناءً على اتفاقها مع الدول الأخرى. وأيّدت بعض المحاكم المدنية الفرنسية هذا الاتجاه الذي يعتبر أن تفسير المعاهدات يخرج عن اختصاص القضاء، وذلك على أساس أن المعاهدة هي عمل حكومي أو عمل من أعمال السيادة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على ما تملك من سلطة تقديرية. وهذه الأعمال لا تخضع بطبيعتها للرقابة القضائية. وبالإضافة إلى ذلك فإن الاتجاه يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

ب ـ **اختصاص المحاكم الوطنية بالتفسير**(١). فقد تعرّض الاتجاه السابق للانتقاد، لأن تطبيق مبدأ عدم الاختصاص يؤدّي إلى تعطيل الفصل في المنازعات والإضرار بمصالح أطراف الدعوى، فالتفسير الحكومي قد يستغرق وقتاً طويلاً، وخصوصاً إذا كان الأمر يتطلّب إجراء المفاوضات مع أطراف المعاهدة للوصول إلى تفسير مشترك. ثم إن من حق القاضي الوطني تفسير المعاهدة التي يقوم بتطبيقها، فلهذه المعاهدة قوة القانون، ومن اختصاص القاضي تفسير التشريعات الوطنية. وتسير محاكم الولايات المتحدة في هذا الاتجاه.

جـ ـ **التمييز بين معاهدات القانون العام ومعاهدات القانون الخاص**. فالبعض يُميّز بين الأُولى التي يعتبرها معاهداتٍ تتعلّق بالمصالح العامة للدولة، وبين الثانية التي يعتبرها معاهداتٍ تتعلّق بالحقوق والمصالح الخاصة للأفراد. ويرى هذا البعض أن المحاكم الوطنية تملك حق تفسير معاهدات القانون الخاص فقط. وأيّدت

(١) N. Qu. Dinh, «La jurisprudence française actuelle et le contrôle de la conformité des lois aux traités», AFDI, 1975, p. 859 - 887.

بعض المحاكم الفرنسية (محكمة التمييز) هذا الاتجاه. ولكن ما يعيب هذا الاتجاه أن التمييز بين القانون العام والقانون الخاص غير واضح وغير مستقر، فمن الشائع أن تحتوي المعاهدة على نصوص تتعلّق بالصالح العام للدولة، وكذلك بمصالح الأفراد. ثم إن كل معاهدة، ولو تعلّق موضوعها بمصالح الأفراد، تخضع، من حيث الإبرام والتنفيذ، لقواعد القانون الدولي العام.

وعلى صعيد عربي نذكر أن محكمة النقض المصرية تعرَّضت، في العام ١٩٥٦، لتفسير معاهدة دولية، وكذلك محكمة استئناف القاهرة في العام ١٩٥٧. ودعمت هذه المحاكم المدنيّة وجهة نظرها بالقول إن المعاهدات كانت لا تسري في مصر إلاَّ بموجب تشريع داخلي، وأن المحاكم كانت تملك تفسير هذا التشريع كما تملك تفسير التشريعات الأخرى.

غير أنه ينبغي لنا عدم الاستطراد في هذا المنطق لأن هناك فارقاً جوهرياً بين المعاهدة والتشريع. فالتشريع يُعبِّر عن إرادة المشرّع الوطني، وبإمكان القاضي الوطني تفسير هذه الإرادة، في حين أن المعاهدة تُعبِّر عن إرادات دول متعدِّدة، ومن الصعب السماح للقاضي بتفسير إرادات دول أجنبية. وحتى بالنسبة إلى المعاهدات التي تنظم الحقوق الخاصة بالأفراد فإن الهدف الأساسي من عقدها يكون توحيدَ تشريعات وأنظمة الدول المتعاقدة بشأن مسألة معينة. وهذا الهدف يضيع إذا ما تركنا تفسير المعاهدة لقضاء كل دولة، فقد تتضارب التفسيرات ويتم تطبيق المعاهدة على نحوٍ مختلفٍ في إقليم كل دولة من الدول الأطراف. ولعلّ هذه الاعتبارات هي التي حدت بمجلس الدولة المصري إلى تقرير مبدأ عدم اختصاص المحاكم بتفسير المعاهدات.

ثانياً ـ وسائل التفسير:

ليس هناك قواعد وأصول ملزمة يتحتّم علينا اتباعها لتفسير المعاهدات. ولهذا لجأ الفقهاء إلى استنباط مجموعة من قواعد التفسير استمدُّوها مما هو متّبع في القانون الداخلي، ومن قواعد العرف الدولي، ومن مراجعة أحكام محاكم التحكيم الدولية، ومحكمة العدل الدولية. وعلى الرغم مما تمتاز به هذه القواعد من الدقة والبراعة فهي لا تشكِّل قواعد ملزمة.

والفقهاء يميزون بين طريقتين من طرق تفسير المعاهدات:

أ ـ **الطريقة الشخصية** التي تقتضي تفسيرَ المعاهدة حسب نيّة الأطراف فيها. وهذه الطريقة تتفق مع مبدأ سيادة الدولة. وتُكتشف النيّة بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية وتصرُّفات الأطراف عقب إبرام المعاهدة وكيفية تطبيقها.

ب ـ **الطريقة الموضوعية** التي تقتضي تفسير المعاهدة حسب الغرض منها، أو حسب ما يتطلَّبه موضوعها[1].

ولكن ما هي، أولاً، وسائل التفسير؟ إن مسألة التفسير يمكن أن تُثار على صعيدين: على الصعيد الدولي، أي على صعيد العلاقات بين الدول، وعلى الصعيد الوطني، أي أمام القضاء الداخلي. ففي الحالة الأولى (التفسير الدولي) يتم التفسير بإحدى طريقتين: إما باتفاق الدول الأطراف على إصدار نصّ أو ملحق تفسيري، وإمّا بعرض الخلاف على القضاء أو التحكيم الدولي. وفي الحالة الثانية (التفسير الداخلي) يتم التفسير إمّا بواسطة السلطة التنفيذية، وإمّا

(١) A. Favre, «L'interprétation objectiviste des traités internationaux». Annuaire suisse de droit international. 1960, p. 75 - 98.

بواسطة السلطة القضائية. ومعظم الدول لا تسمح لقضائها الداخلي بالتعرُّض لتفسير المعاهدات إلاَّ في حالات نادرة لئلاّ يؤدّي ذلك إلى التدخل في أعمال الحكومة وإلى انتقاد الدول الأجنبية ولو بصورة غير مباشرة.

وما هي، ثانياً، قواعد التفسير؟ لقد استنبط الفقه الدولي بعد التجارب العديدة مجموعةً من القواعد تتلخّص بما يلي: عدم وجوب تفسير النصوص الواضحة، ووجوب البحث عن حقيقة إرادة الأطراف المتعاقدة وعن غرض المعاهدة وأهدافها، والافتراض بأن واضعي المعاهدة قد وضعوا قواعد قابلة للتطبيق عملياً، وتطبيق قواعد العدالة والإنسانية وحسن النية.

وما هي، ثالثاً، طرق التفسير؟ هناك طرق كثيرة، أهمها ما يلي:

ـ طريقة القياس، أي اتباع أسلوب المقارنة.

ـ تقدير الظروف والبواعث التي حملت الأطراف على التعاقد.

ـ الاعتماد على روح المعاهدة.

ـ عدم الاكتفاء بالتفسير اللغوي والسعي لاستخراج المعنى الصحيح الذي رمى إليه الأطراف.

ـ الأخذ بالمعنى الاعتيادي والتقليدي للألفاظ المستعملة.

ـ مراجعة النص الأصلي للمعاهدة، وإجراء مقارنة بين النصوص إذا كانت المعاهدة محرّرةً بعدة لغات، والتقيّد بالمعنى الأضيق.

وإذا لم تُسعِف هذه الوسائل ولم تُفِد، فهل للقاضي أو الحَكَم أن يستند إلى الأعمال التحضيرية لتفسير المعاهدة؟

إن بعض الأقطار، كفرنسا مثلاً، ترحّب بصورة واسعة بهذه الطريقة لتفسير قوانينها الداخلية. ولكنه من الصعب جداً الاعتماد

على الطريقة ذاتها في حقل المعاهدات، فالأعمال التحضيرية، وإن نُشرت وعُرفت، لا تُعبِّر تعبيراً صادقاً عن ميول الدول ورغباتها. فالمناقشات التي تسبق إبرام المعاهدة تحتوي دائماً على مواقف متباينة تتخذها الدول. وكثيراً ما تختلف الدول حول بعض البنود فلا توافق عليها أخيراً إلاَّ بعد إجراء المساومات أو الحصول على مكسبٍ أو تعويض مقابل في بنود أخرى. ثم إن المعاهدات الجماعية تجمع عادةً دولاً كثيرةً انضمّت إليها بطريق الانضمام اللاحق، أي دون أن تشترك في الأعمال التحضيرية التي أسفرت عن إبرامها، فكيف يُعقل، عند ذلك، الاعتماد على هذه الأعمال لمعرفة مواقف الدول الأطراف؟ ولهذا كله فإن الاجتهاد الدولي لا يلجأ إلى الأعمال التحضيرية إلاَّ وهو متحفّظ حذر(١).

وما هي، رابعاً، آثار قرار التفسير؟ إن القرار لا يُلزم مبدئياً إلاَّ الدول المتنازعة التي طلبت التفسير وعهدت به إلى هيئة تحكيمية أو محكمة دولية. وقد شعرت الدول المجتمعة في مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧ بمساوىء هذا الرأي الذي يحرم الدول الأطراف في معاهدة جماعية من الاستفادة من هذا التفسير، فنصّت في اتفاقيتها الصادرة في العام ذاته على أنه «عند طلب تفسير اتفاقية جماعية يترتّب على الدول المتنازعة إبلاغ الأمر إلى الدول الأطراف لتستعمل حقها في الاشتراك بالدعوى القائمة، وبذلك يصبح التفسير ملزماً لها». وأغلب الفقهاء يعتبر أن مصلحة الدول كلها تقضي بجعل التفسير ملزماً لجميع الدول الموقعة على المعاهدة وإن لم تشترك في إقامة الدعوى. وبالنسبة إلى الدول الأطراف فإن القرار التفسيري يلزمها باتخاذ

---

(١) E. Canal - Forgues, «Remarques sur le recours aux travaux préparatoires dans le contentieux international». R.G.D.I.P., 1993, P. 901 - 935.

التدابير القانونية اللازمة لتطبيق المعاهدة في أقاليمها وفقاً لنص القرار المذكور.

القسم الثاني: انتهاء المعاهدات

هناك أسباب لانتهاء المعاهدات أو انقضائها. ويميّز الفقه بين الأسباب الاتفاقيّة والأسباب الخارجية[1].

أولاً ـ الأسباب الاتفاقية لانتهاء المعاهدات:

نصَّت المادة ٥٤ من قانون المعاهدات على أن انقضاء المعاهدة يتمّ إمّا وفقاً لأحكام المعاهدة، وإمّا باتفاق جميع الأطراف، في كل وقت، بعد التشاور مع بقية الدول المتعاقدة.

١ ـ انقضاء المعاهدة وفقاً لأحكامها: تتضمّن المعاهدات أحياناً نصوصاً صريحة تتعلّق بأسباب انقضائها، مثل:

أ ـ النصّ على أجلٍ محدّدٍ تنقضي بحلوله. فالمعاهدات تُبرم عادةً لآجالٍ محدَّدة. وهذا هو وضع معاهدات التحالف، أو القواعد العسكرية. أمّا المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية فتكون غالباً لفترات غير محدَّدة.

ب ـ النصّ على شرط فاسخ. ويُقصد بذلك تعليق انقضاء المعاهدة على تحقّق بعض الوقائع أو الأحداث أو الاحتمالات.

ج ـ التخلّي عن المعاهدة أو الانسحاب منها. ويتم ذلك بإرادة طرف واحد أو إرادة جميع الأطراف. ويُشترط أن تنصّ المعاهدة

---

(١) F. Capotorti, «L'extinction et la suspension des traités». RCADI, 1971, III, p. 419 - 587.

صراحةً على ذلك. ويُسفر التخلّي أو الانسحاب عن وضع حدٍّ لكلّ التزام نابعٍ من أحكام المعاهدة. وقد تشترط المعاهدة على الطرف الراغب في التخلّي أو الانسحاب إخطار الأطراف الأخرى بذلك قبل مدةٍ معيّنة، أو الحصول على موافقةٍ معيّنة، أو انتظار فترةٍ زمنيةٍ معيّنة.

د ـ **تنفيذ أحكام المعاهدة تنفيذاً كاملاً**، أي تحقيق الغرض الكامل من إبرامها، وهذا يؤدّي إلى انقضائها وانتهاء العمل بها بشكل طبيعي.

هـ ـ **تنازل أحد الأطراف عن حقوقه المقرَّرة في المعاهدة**، بشرط ألاّ تكون المعاهدة قد فرضت عليه التزامات لصالح طرف آخر.

٢ ـ **انقضاء المعاهدة بإلغاءٍ اتفاقيٍّ لاحق**: فانقضاء المعاهدة يمكن أن يتم بموجب اتفاق لاحق بين الأطراف على إلغائها. والاتفاق قد يرمي إلى الاكتفاء بإلغاء المعاهدة الراهنة. وقد يطمح إلى إبرام معاهدة جديدة تتضمَّن إلغاء القديمة. وإذا أُبرمت معاهدة جديدة تتضمَّن أحكاماً مخالفة لأحكام المعاهدة السابقة استنتجنا ضمناً أن هناك رغبةً في إلغاء هذه الأخيرة، عملاً بالقاعدة القائلة بأن **اللاحق ينسخ السابق**.

غير أن المادة ٥٤ المذكورة اشترطت، لتحقيق الإلغاء، اتفاق جميع الأطراف على ذلك صراحةً، لأن إنهاء أية معاهدة دولية يؤدّي إلى حرمان جميع أطرافها من بعض الحقوق التي وفّرتها لهم. ومن هنا ضرورة موافقة كل منهم على انقضاء المعاهدة أو استبدالها بغيرها.

وكما يجوز للأطراف إنهاء المعاهدة يجوز لطرفين أو أكثر، وفقاً للمادة ٥٨ من قانون المعاهدات، إبرام اتفاق يهدف، بصورة موقتة وفيما بينهم فقط، إلى إيقاف العمل بأحكام المعاهدة. والفرق هنا بين الإنهاء والإيقاف أن الأول لا يتم إلاَّ بموافقة الجميع، في حين أن الثاني يمكن أن يتم بين بعض الأطراف فقط. والسماح بالاتفاق على الإيقاف يتم في حالتين: إذا نصَّت المعاهدة على إمكان الإيقاف، وإذا لم تمنع المعاهدة مثل هذا الإيقاف، وبشرط ألاَّ يعود بالضرر على حق الأطراف الأخرى في التمتّع بالحقوق التي توفّرها لهم المعاهدة، ولا على تنفيذ التزاماتهم، وبشرط ألاَّ يتناقض مع غرض المعاهدة كذلك. وفرضت المادة ٥٨ على جميع الأطراف في المعاهدة إبلاغ الأطراف الأخرى بعزمهم على إبرام الاتفاق وتحديد أحكام المعاهدة التي ينوون تعليق تطبيقها.

ثانياً ـ الأسباب الخارجية لانقضاء المعاهدات:

هذه الأسباب لا تستند إلى إرادة الأطراف في المعاهدة، وإنّما إلى أحداث طارئة، أشهرها: الإخلال بأحكام المعاهدة، وتغيّر الظروف، واندلاع الحرب، وظهور قواعد دولية آمرة.

١ ـ الإخلال بأحكام المعاهدة: عندما يُخلّ طرف أو أطراف في معاهدةٍ ما بالالتزامات الناشئة عنها أو بالأحكام التي تتضمّنها يحقّ للطرف أو الأطراف الأخرى فسخ المعاهدة أو إيقاف العمل بها. فقد نصَّت المادة ٦٠ من قانون المعاهدات، في فقرتها الأولى، على أن «الإخلال الجوهري بمعاهدة ثنائية من جانب أحد الطرفين يخوّل الطرف الآخر اعتبار هذا الإخلال مبرّراً لإنهاء المعاهدة أو إيقاف تطبيقها، كلّياً أو جزئياً».

ووضعت المادة، في فقرتها الثانية، أكثر من حلّ للإخلال بالمعاهدات الجماعية ونصّت على أن الإخلال الجوهري بها من جانب أحد الأطراف:

أ ـ يُخوّل الأطرافَ الأخرى التي تعمل باتفاق جماعي إيقاف العمل بها، كلّياً أو جزئياً، أو وضع حدّ نهائي لها، إمّا في العلاقة بينها وبين الدولة التي ارتكبت الإخلال، وإمّا في العلاقة بين جميع الأطراف.

ب ـ يُخوّل الطرفَ الذي تأثّر، بصورة خاصة، بالإخلال اعتبارَ هذا الإخلال مبرّراً لإيقاف العمل بالمعاهدة، كلّياً أو جزئياً، بالنسبة إليه إذا كانت طبيعة هذه المعاهدة تجعل الإخلال الجوهري بأحكامها من جانب أحد الأطراف يُغيّر جذرياً وضع كل طرف فيما يتعلّق بالتنفيذ اللاحق لالتزاماته وفقاً للمعاهدة.

وقرّرت المادة المذكورة أيضاً، في فقرتها الأخيرة، أن هناك أحكاماً لا يمكن التحلُّل منها أو التهرُّب من تطبيقها إذا أخلّ بها أحد الأطراف أو بعضهم، وهي الأحكام الخاصة بحماية الإنسان، الواردة في معاهداتٍ ذات طابع إنساني، وخصوصاً الأحكام المتعلّقة بحظر أي شكل من أشكال الأعمال الانتقامية ضد الأشخاص الذين يتمتّعون بحماية هذه المعاهدات.

٢ ـ المعاهدات وتغيّر الظروف: لقد تحدثنا عن هذا الموضوع لدى استعراضنا للآثار الناجمة عن المعاهدات، ونعالجه هنا من زاوية انتهاء المعاهدة أو تعليق العمل بها. فقد تتغيّر الظروف التي أُبرمت المعاهدة في ظلّها تغيُّراً جوهرياً ينجم عنه خلل بالالتزامات المتبادلة، أو يجعل الاستمرار بتطبيق المعاهدة أمراً صعباً أو

مستحيلاً. وعندها يُطرح السؤال عن حق المتضرّر من تغيّر الظروف في التحلّل من المعاهدة، بالتخلّي عنها أو التوقف عن العمل بها.

إن الفقه متفق على أن التغيير الجوهري في ظروف إبرام المعاهدات يُؤثّر في عملية استمرار العمل بها، وخصوصاً إذا كان هذا التغير نهائياً لا أمل في تبدّله أو زواله. ولهذا يرى الفقه أن استمرار المعاهدات يبقى مرتبطاً ببقاء الأمور على حالها، فإذا ما طرأ تغير جذري على الظروف والملابسات التي أحاطت بعقد المعاهدات فقدت هذه قوّتها. وعُرف هذا الوضع في الفقه بنظرية: **شرط بقاء الشيء على حاله.**

وعندما حاول الفقه البحث عن الأساس الذي يقوم عليه هذا الشرط ضاع بين اتجاهين: الاعتماد على النظرية الإرادية، أي اعتبار الشرط من الأسباب الاتفاقية لإنهاء المعاهدات، أو الاعتماد على النظرية الموضوعية، أي اعتبار الشرط أمراً مستقلاً عن إرادة الأطراف. والمؤسف أنه لم يتسنّ للقضاء الدولي، قبل صدور قانون المعاهدات، تحديد موقف واضح ودائم من هذه المسألة.

ولكن قانون المعاهدات حسم الأمر بالنص في المادة ٦٢ على أنه لا يمكن الاستناد إلى التغيير الجوهري في الظروف، الذي لم تتوقّعه الأطراف عند إبرام المعاهدة، كسبب لإنهاء المعاهدة أو الانسحاب منها، إلاّ إذا توافر شرطان: إذا كان وجود هذه الظروف قد كوّن أساساً مهمّاً لموافقة الأطراف على الارتباط بالمعاهدة، وإذا ترتّب على التغيير تبديل جذري في مدى الالتزامات المتبقية للتنفيذ بموجب المعاهدة.

وحدّدت محكمة العدل الدولية في حكمها المتعلّق بقضية المصائد، في العام ١٩٥١، التغيير الجوهري بأنه ذلك التغيير الذي يُهدّد المصالح الحيوية لأحد أطراف المعاهدة أو يُهدّد وجوده أو

تطوّره الحيوي. وإذا كان التغيير في الظروف متوقعاً عند إبرام المعاهدة فقدت الأطراف فيها كل حق في الاحتجاج به للتحلّل من التزاماتها. وإذا كان وجود هذه الظروف التي طرأ عليها التغيير أساساً لارتباط الأطراف بالمعاهدة فقدت الأطراف، كذلك، حقها في الاعتداد بالوضع الجديد واعتباره مبرّراً لإنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها، لأن الظروف الجديدة لو كانت موجودة عند إبرام المعاهدة لما أقدم المتعاقدون على إبرامها. ثم إن الاحتجاج بتغيّر الظروف كأساس لإنهاء المعاهدة يجب أن يُحدث تعديلاً جذرياً في نطاق الالتزامات التي ينبغي للأطراف الوفاء بها (كأن يزيد من عبئها على نحوٍ يجعل من نطاق هذه الالتزامات شيئاً مختلفاً عن ذلك الذي تمّ الاتفاق عليه أصلاً).

وهل هناك حالات لا يجوز فيها الاستناد إلى حجة التغيير الجوهري في الظروف، وبالتالي اعتبارها مبرّراً لإنهاء المعاهدة أو الانسحاب منها؟ إن الفقرة الثانية من المادة ٦٢ تنص على حالتين: المعاهدة المنشئة للحدود. وحالة التغيير الجوهري الذي يكون نتيجة إخلال الطرف الذي يستند إلى هذا التغيير بأحد التزامات المعاهدة، أو بأيّ التزام دولي آخر تجاه أيّ طرف آخر في المعاهدة.

٣ ـ أثر الحرب في المعاهدات: القاعدة هي أن قيام الحرب يؤدّي إلى قطع العلاقات السلمية وانقضاء جميع المعاهدات بين الدول المتحاربة. غير أن هناك استثناءات لهذه القاعدة[١]:

أ ـ فالحرب لا تؤثّر في المعاهدات التي أُبرمت لتنظيم حالة دائمة ونهائية وتمّ تنفيذها، كمعاهدات التنازل عن الأقاليم، أو معاهدات

---

(١) G. Scelle, «De l'influence de l'état de guerre sur le droit international». Journal du droit international, 1950, p. 26 - 87.

تعيين الحدود، أو المعاهدات المتعلّقة بالحياد الدائم أو وضع القنوات والمضايق الدولية.

ب ـ **والحرب لا تؤثّر في المعاهدات التي نُصّ فيها صراحةً على أن قيام الحرب لا يؤدّي إلى انقضائها**. فالقاعدة القائلة بانقضاء المعاهدات بقيام الحرب هي قاعدة مقرّرة يجوز الاتفاق على تجاوزها، أي أنها ليست من القواعد الآمرة. فالمعاهدات الثنائية المتعلّقة بحقوق الأفراد تظل قائمة وإن توقف تنفيذها خلال فترة الحرب.

ج ـ **والحرب لا تؤثّر في المعاهدات التي يكون الغرض منها تنظيم حالة الحرب ذاتها**. فهذه المعاهدات تصبح نافذةً بمجرَّد قيام الحرب لأنها وُضعت لظروف الحرب، مثل المعاهدات التي تحظر استخدام أنواع معيّنة من الأسلحة، أو تنظيم كيفية معاملة الأسرى والجرحى...

د ـ **والحرب لا تؤثّر في المعاهدات الجماعيّة إلاَّ بالنسبة إلى العلاقات مع الأطراف المتحاربة**، أي أن المعاهدة تبقى سارية المفعول بين الدول المتحاربة (الأطراف وغير الأطراف في المعاهدة) وبين الدول الأطراف في المعاهدة غير المحاربة. والحرب لا تؤثّر، كذلك، في علاقة الدول المتحاربة بالدول المحايدة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه **لا يترتّب على قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدول المتعاقدة انقضاء المعاهدة أو وقف العمل بأحكامها**. وقد تبنّت اتفاقية قانون المعاهدات هذه القاعدة في المادة ٦٣.

٤ ـ انقضاء المعاهدات بنشأة قاعدة تتعارض مع أحكامها: إن

قواعد القانون الدولي العام على نوعين: **قواعد مقرّرة** يجوز الاتفاق على خلافها، و**قواعد آمرة** يُعتبر الاتفاق على خلافها أو مخالفتها عملاً باطلاً بطلاناً مطلقاً. وهناك اليوم إجماع على اعتبار جميع الاتفاقات السابقة أو اللاحقة لنشأة قاعدةٍ دوليةٍ آمرةٍ، مناقضةٍ لها أو متعارضةٍ معها، باطلةً ومنقضيةً. وهذا ما نصّت عليه المادة ٦٤ من قانون المعاهدات.

الباب الثاني

العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

تعيش الدولة في مجتمع إنساني مكوّن من كيانات سياسية تتمتّع بحقوقٍ وواجباتٍ متشابهة تقريباً. وتفرض طبيعة هذا التجمّع البشري قيام علاقاتٍ بين أعضائه. وتنظيم هذه العلاقات يتطلّب وضع قواعد وضوابط. ومهمّة القانون الدولي هي، في الأساس، محاولة التوفيق بين مبدأ السيادة ومبدأ المساواة وتحديد الاختصاصات وتأمين ممارستها.

والعلاقات بين المجموعات البشرية قديمة. وكانت، منذ القِدَم، تخضع لأصولٍ معيَّنة من القواعد وتستعين بأدوات خاصة للاتصال والتخاطب. وهذه الأدوات هي، اليوم، السفراء أو الممثلون الدبلوماسيون. وكان هؤلاء في الماضي يوفدون إلى الخارج في مناسبات معيَّنة للقيام بمهمّات محدَّدة، حتى إذا ما أنجزوا عملهم عادوا إلى بلادهم. ولم يتم ظهور الممثلين الدبلوماسيين الدائمين إلاّ في العصور الحديثة. وكان من الأسباب التي حالت دون انتشار نظام التمثيل الدائم عدم ثقة الملوك والحكّام بالسفراء والنظر إليهم كجواسيس للدولة الموفِدة أو المعتمِدة. ولم يتغيَّر الوضع إلاّ بعد مؤتمر وستفاليا للعام ١٦٤٨. فقد أصبح تبادل البعثات الدائمة، منذ ذلك التاريخ، القاعدة المطبّقة في أوروبا، ومنها امتدّ إلى بقية دول العالم.

والعلاقات بين الدول لا تكون دائماً ودّية وسلمية، فقد تشوبها خلافات ومنازعات وجدلية السيادة والمساواة قد تترافق مع جدلية الاستقلال والترابط المتبادل. ومهمة القانون الدولي لا تقتصر على توفير التعايش بين الدول، بل تقتضي كذلك تنظيم العلاقات بينها وإيجاد الحلول للمنازعات التي قد تنشأ بسبب تطبيق هذا التنظيم أو مخالفته.

ومع أن هذه الأمور تخضع، في معظمها، للتنظيم الدستوري أو الإداري الداخلي، فليس في إمكان القانون الدولي تجاهل المؤسسات التي تشرف على العلاقات الدولية، وخصوصاً على عقد المعاهدات. وإذا كانت الدولة هي التي تضع سياستها الخارجية، فإن هذه السياسة يجب أن تخضع لمتطلبات المجتمع الدولي المعاصر وتواكب متغيّراته التي تتجلّى في تعدّد المنظمات الدولية والاتفاقيات الجماعية، وانضمام الدول إلى تكتلات اقتصادية تهدف إلى التكامل والانصهار، وازدياد المشكلات التقنية التي تواجه الدبلوماسيين.

والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الشعوب ظاهرة قديمة ساعد القانون الدولي على تنظيمها وتكييفها مع المستجدات. والمعيار الأوضح لتمتّع دولةٍ ما بالسيادة هو قدرتها على أن تتبادل العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، بواسطة ممثليها وعلى قدم المساواة، مع الدول الأخرى، وعلى أن تتمثل لدى المنظمات الدولية وتسهم في نشاطها.

ولعل المظهر القانوني الأهم الذي تنطوي عليه هذه العلاقات يتجلّى في وجود حالةٍ من تضارب الاختصاص فوق إقليم واحد. فهناك مرفق وطني عام (السفارة) خاضع لإشراف دولة معيّنة (الدولة

المعتمِدة) يعمل فوق إقليم دولةٍ أخرى ذات سيادة (الدولة المعتَمد لديها).

ومع أن العلاقات الدبلوماسية (وإلى حدٍّ ما القنصلية) تُعتبر ضرورية لتعزيز الروابط الودّية بين الشعوب، فإنه يُخشى أن تصبح أداة ضغط تستخدمها الدول القوية ضد الدول الضعيفة. ولهذا وُضعت قواعد دولية للتخفيف من وطأة هذه الضغوط.

وتنوّع أشخاص القانون الدولي يزيد المشكلات التي تطرحها العلاقات الدبلوماسية تعقيداً. فعلى دولة المقر لأية منظمة دولية أن ترحّب في إقليمها بوجود بعثات أجنبية معتمدة لدى المنظمة. وقد تنتمي هذه البعثات إلى حركات تحرير وطني أو منظمات دولية أخرى. وقد تكون هذه الظاهرة مصدر صعوبات في حال عدم اعتراف دولة المقر بهذه الكيانات المعتمدة.

وأساس الإشكال في جميع هذه الافتراضات واحد، هو وجوب التوفيق بين مبدأ السيادة الإقليمية ومتطلبات العلاقات الدولية. وهذا الأمر يطرح فكرة اللاواقعية التي يتّسم بها كل مفهوم مطلق للسيادة.

والقانون الدولي التقليدي يعترف للدول ذات السيادة بحق التمثيل الدبلوماسي (الإيجابي والسلبي)، وبحق المشاركة في نشاط المنظمات الدولية بواسطة بعثات دبلوماسية دائمة وخاصة. ومقابل ذلك، أخذت المنظمات الدولية، بدورها، توفد ممثلين لها في مختلف الدول. واستدعى هذا التطوُّر إدخال تعديلات على القواعد التقليدية التي تحكم العلاقات الدولية.

وتسعى حركات التحرُّر الوطني لإقامة علاقات رسمية مع الدول، وكذلك مع المنظمات الدولية. ويُسمح لها، في كثيرٍ من الأحيان،

بفتح مكاتب رسمية لها في هذه الدول أو المنظمات ويتمتّع ممثلوها ببعض الحصانات والمزايا الدبلوماسية، دون الاعتراف لها بحق التمثيل السياسي الكامل.

وسندرس العلاقات الدبلوماسية والقنصلية في خمسة فصول:

الفصل الأول: تطوُّر الوظيفة الدبلوماسية ومصادر القانون الدبلوماسي.

الفصل الثاني: أجهزة العلاقات الدولية والدبلوماسية.

الفصل الثالث: الحصانات الدبلوماسية.

الفصل الرابع: ابتداء المهمة الدبلوماسية وانتهاؤها.

الفصل الخامس: البعثات القنصلية.

الفصل الأول

تطور الوظيفة الدبلوماسية ومصادر القانون الدبلوماسي

كلمة «دبلوماسية» من أصل يوناني، مشتقة من (دبلوما). وكان يقصد بها، في اللغة الإغريقية القديمة، الوثيقة الرسمية التي تُطوى على نفسها وتصدر عن رؤساء المدن وتخوّل حاملها التمتّع بامتيازات خاصة. أمّا في اللغة الإغريقية الحديثة فأصبح يُقصد بها خطاب الاعتماد. وهذا المعنى مازال قائماً في الاستعمال الحديث للكلمة.

واختلف الباحثون في تحديد معنى الدبلوماسية. فمنهم من قال بأنها فن العلاقات الدولية، أو السياسة الخارجية للدولة. ومنهم من قال بأنها علم العلاقات والمصالح المتبادلة بين الدول. ومنهم من قال بأنها علم المفاوضات أو فن التوفيق بين مصالح الشعوب. ومنهم من قال بأنها تعني مجموعة الأشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية، أو تعني المهمة الدبلوماسية ذاتها، أو تعني رعاية المصالح القومية في حالتي السلم والحرب.

وهذه التعريفات، رغم اختلافها، تتضمَّن الركنين الأساسيين للوظيفة الدبلوماسية: الصفة الدولية والطابع السلمي. **والصفة الدولية** تعني أن الوظيفة الدبلوماسية أمرٌ ضروري لإقامة علاقات بين أشخاص القانون الدولي العام، فهذه العلاقات لا تقوم إلاَّ بين هؤلاء الأشخاص. ويترتّب على ذلك اعتبار القواعد التي تحكم الوظيفة

الدبلوماسية جزءاً من ذلك القانون. والركن الثاني، أي **الطابع السلمي**، يعني أن الوظيفة الدبلوماسية تسعى للتوفيق بين مصالح أشخاص القانون الدولي العام بالطرق السلمية.

واستناداً إلى ذلك يمكن تعريف الدبلوماسية بأنها **الطريقة التي يسلكها أشخاص القانون الدولي العام لتسهيل قيام علاقات وديّة وسلمية بينهم**. وبذلك يصبح القانون الدبلوماسي فرعاً من فروع القانون الدولي العام الذي يضمّ مجموعة من القواعد القانونية التي تهتمّ بتنظيم العلاقات بين مختلف الأجهزة التابعة لأشخاص القانون الدولي والمكلّفة، بشكلٍ دائم أو مؤقت، القيامَ بالعلاقات الخارجية[١].

والدولة المستقلة تملك حق تبادل التمثيل الدبلوماسي مع غيرها من الدول، وكذلك مع المنظمات الدولية. ولهذا الحق مظهران: إيجابي (إرسال البعثات الدبلوماسية) وسلبي (استقبال البعثات الأجنبية).

ودستور الدولة هو الذي يُحدِّد الهيئات أو الأجهزة المخوّلة إرسال البعثات إلى الخارج. وفي جميع الأحوال، فإن المبعوث الدبلوماسي لا يمثل الشخص أو الجهاز الذي يتولّى إرساله، وإنما يمثل الدولة ويعبِّر عن سيادتها.

---

(١) راجع كتاب د. عبد العزيز محمد سرحان: **قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية**. مطبعة جامعة عين شمس. القاهرة ١٩٧٤، وكتاب د. محمود خلف: **النظرية والممارسة الدبلوماسية**، المركز الثقافي العربي. بيروت ١٩٨٩. وكذلك:

- E. Zoller, Droit des relations extérieures. PUF., Paris 1992.

- Colloque de Tours, Aspects récents du droit des rélations diplomatiques. Pédone. Paris 1989.

وتبادل التمثيل الدبلوماسي يتمّ بالتراضي والاتفاق، فليس ثمة قاعدة دولية تُلزم دولةً ما إرسالَ مبعوثين دبلوماسيين إلى دولٍ معيّنة. وقد تضطر الدولة، في بعض الأحيان وربما لأسبابٍ مالية، إلى انتداب مبعوث واحد لتمثيلها في عدة دول.

وحق إرسال البعثات يقتصر على الدول المستقلة ذات السيادة. وتتولّى الدول التي تقوم بإدارة الأقاليم ذات السيادة المقيّدة (وهي الأقاليم المشمولة بالحماية أو الانتداب أو الوصاية، أو ما شابه) تمثيل هذه الأقاليم في الخارج. وقد يسمح أحياناً لهذه الأقاليم باستقبال البعثات الأجنبية، أي بممارسة حق التمثيل السلبي. فقد سُمح لتونس، مثلاً، عندما كانت خاضعة للحماية الفرنسية بممارسة الجانب السلبي من حق التمثيل دون الجانب الإيجابي.

والدول المستقلة ذاتها تتمتّع كذلك بحق التمثيل السلبي، أي بالاكتفاء باستقبال المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب. وهو حقٌّ موازٍ لحق الإيفاد ويُمارس تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل. غير أن الدولة تملك الحرية الكاملة في تحديد شروط قبول البعثات. وليست ملزمةً، في حال رفض بعثة أو رفض أحد أفرادها، إبداءَ الأسباب. فإقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد البعثات الدائمة يتم بالتراضي المتبادل بين الطرفين. وهذا ما تنص عليه المادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية للعام ١٩٦١.

وسنطلع في أقسام ثلاثة على التطوُّر التاريخي للوظيفة الدبلوماسية، ومصادر القانون الدبلوماسي، واتفاقية فيينا للعام ١٩٦١.

القسم الأول: التطوُّر التاريخي للوظيفة الدبلوماسية

يعترف الباحثون بأن الدبلوماسية قديمةٌ قِدَمَ التاريخ ذاته، فمنذ البدايات الأولى للبشرية ظهرت بين القبائل أو المجتمعات مصالح معقّدة أو متبادلة حتّمت قيام اتصال أو تعاون بينها.

أولاً ـ إن الدبلوماسية التي عرفتها المجتمعات البدائية القديمة كانت دبلوماسية غير دائمة، أي أنها كانت على شكل بعثات تُرسل للقيام بمهمّة معيّنة، فإذا ما أنجزت المهمّة عادت إلى أهلها. والسبب يعود إلى قلّة المصالح المشتركة التي كانت تستدعي آنذاك إنشاء علاقات دبلوماسية دائمة. ولهذا أُطلق على الدبلوماسية غير الدائمة اسم: **الدبلوماسية المتنقّلة أو المؤقّتة أو العرضية**.

ثانياً ـ إن الوظيفة الدبلوماسية لم تبدأ بالازدهار إلاّ في العصر الإغريقي، وذلك بسبب النظام السياسي الذي كان يقوم آنذاك على أساس المدينة ـ الدولة. فتعدّد المدن، وقيام الاتصالات بينها، ورغبة بعضها في السيطرة والاستئثار، جعلت الوظيفة الدبلوماسية من مقتضيات المجتمع الإغريقي. غير أن الخوف من تدبير المؤامرات بقصد قلب نظام الحكم جعل قادة المدن يُؤْثرون دبلوماسية المناسبات، أي المؤقتة، على الدبلوماسية الدائمة. وعلى الرغم من ذلك فإن العصر الإغريقي خلّف لنا قواعد مهمة في المجال الدبلوماسي تتميّز بالخصائص التالية:

أ ـ إعتبار تبادل البعثات الدبلوماسية بين المدن الإغريقية من الحقوق الأساسية لكل مدينة، مع أن القانون الدولي المعاصر لا يُلزم الدول

إنشاء علاقات دبلوماسية مع الدول الأخرى.

ب ـ عدم اقتصار التبادل الدبلوماسي على البعثات المرسلة إلى رؤساء المدن، بل شموله المجالس النيابية التي كانت تمثل الإرادة الشعبية لسكان المدن. فهذه المجالس كانت تستقبل وترسل مبعوثين دبلوماسيين. ومع أن هذا الوضع لا مثيل له اليوم، فالتعليل يكمن في أن السيادة الفعلية كانت، في ذلك العصر، للشعوب.

ج ـ عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للقانون أو القضاء الداخلي في المدينة الموفد إليها.

د ـ تحريم قبول أية هدية تُقدَّم إلى الدبلوماسي من المدينة الموفد إليها، خوفاً من أن يؤدِّي اتصاله بالسلطات الحاكمة إلى التآمر على مصالح مدينته.

هـ ـ تطبيق مبدأ حرمة الدبلوماسي، أي مبدأ عدم التعرّض لشخصه. وكان هذا المبدأ يعتبر من المبادىء الأساسية لحسن العلاقات الدولية.

و ـ الاعتراف بحق منح اللجوء السياسي[١].

ثالثاً ـ إن الوظيفة الدبلوماسية أُصيبت بنكسة أو ركود خلال العصر الروماني، وخصوصاً في فترة صعود الامبراطورية وصولتها. فهذه الامبراطورية كانت تحكم العالم ولا تسمح بوجود كيانات سياسية مستقلة ومتساوية معها. وفي مجتمع يخلو من الوحدات السياسية ذات السيادة ويخضع لهيمنة دولة واحدة تسنّ التشريعات وتصدر الأوامر، لا يمكننا تصوّر وجود تبادل دبلوماسي أو قانون دولي أو علاقات دولية.

---

(١) Graham Stuart, «Droit diplomatique et consulaire», RCADI, 1934, II, p. 463 - 465.

وعندما بدأت عوامل الضعف والتفكّك تدبّ في كيان الامبراطورية وتظهر، في المقابل، وحدات سياسية أخرى تقف في وجهها وتتصدّى لها، شعرت هذه الامبراطورية بالحاجة إلى التعامل مع الغير وجمع المعلومات عن أوضاعه الداخلية، فلجأت إلى أسلوب العمل الدبلوماسي[١].

رابعاً ـ إن العرب عرفوا العلاقات الدبلوماسية، قبل الإسلام، وحرصوا على توفير الحماية الكاملة للسفير. وعندما جاء الإسلام اعتمد الدبلوماسية، في أول الأمر، وسيلةً لنشر الدعوة، فكان النبي الكريم والخلفاء من بعده يرسلون الرسل إلى الملوك والأمراء لدعوتهم إلى الدخول في الدين الحنيف، أو لتبادل الأسرى وإنهاء القتال.

وأقرّ الإسلام بالقاعدة التي كرّسها القانون الدولي المعاصر، وهي قاعدة الحصانة أو الحرمة الشخصية للسفير. ولا يذكر المؤرّخون حادثةً واحدةً خالف فيها أحد الحكّام أو المسؤولين المسلمين هذه القاعدة. وقصة رُسُل مسيلمة الكذاب معروفة، فقد رفضوا شهادة (أنّ محمداً رسول الله) وأصرّوا على اعتبار موفدهم هو الرسول. ومع ذلك لم يُهدر دمهم ولم يُهانوا[٢]. بل إن فئة من السفراء الأجانب كانت تتحامل على الحكّام المسلمين وتنطق بعبارات نابية ومسيئة أمامهم، فلا يُلحق بها الأذى، في حين أن السفراء والمبعوثين

---

(١) E. A. Walsh, «L'évolution de la diplomacie», RCADI, 1939, III, p. 153 - 237.

(٢) مسيلمة الكذاب رجل من بني حنيفة في اليمامة ادّعى النبوّة وحارب المسلمين. ولكن خالد بن الوليد قضى على أتباعه في معركة عقرباء، وهي موقع في شمال اليمامة تدعوه الروايات «حديقة الموت».

المسلمين إلى الدول غير الإسلامية كانوا، بشكل عام، يلقون أسوأ المعاملات. وكان للعرب فضلٌ كبير في إضافة قاعدة جديدة إلى التعامل الدبلوماسي عندما أقرّوا بمسؤولية الدولة عن كل خطأ يرتكبه المبعوث الدبلوماسي في الخارج.

خامساً ـ إن الدبلوماسية الدائمة لم تظهر إلاَّ في منتصف القرن الخامس عشر، أي عندما بدأت تظهر في إيطاليا جمهوريات مستقلة (مثل البندقية وميلانو ونابولي والدولة البابوية) تتعامل تجارياً واقتصادياً مع الدول أو الكيانات السياسية الأخرى وتقيم معها علاقات دائمة.

غير أن هذه الممارسة لم تتكرَّس على الصعيد الأوروبي وتمتدّ إلى بقية دول العالم إلاَّ بعد توقيع معاهدات وستفاليا في العام ١٦٤٨، التي وضعت حداً لحرب الثلاثين سنة، وأقرّت بحرية العقيدة الدينية، وأرست مبدأ المساواة بين الدول، وساعدت على قيام علاقات دبلوماسية بينها. وللإشراف على هذه العلاقات وتنظيمها والاهتمام بها عمدت كل دولة إلى إنشاء إدارات أو مكاتب لهذا الغرض كانت، فيما بعد، النواة الأولى لنشأة وزارات الخارجية. ويمكننا تلخيص الخصائص الأساسية للدبلوماسية في هذه الفترة بنقاطٍ ثلاث:

أ ـ وضوح قواعد القانون الدبلوماسي، وخصوصاً ما كان منها متعلقاً بالحصانات والمزايا الدبلوماسية.

ب ـ قيام الدبلوماسي بتمثيل رئيس الدولة لا الدولة ذاتها، وذلك بسبب انتشار أنظمة الحكم المطلق وصعوبة التمييز بين الدولة والحاكم.

ج ـ كثرة حالات تدخل الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للدول

المضيفة، وكثرة حالات التجسس والاشتراك في مؤامرات قلب نظام الحكم، حتى اضطرّت بريطانيا، في العام ١٦٥٣، إلى إصدار قانون يُحرِّم على النواب مجرَّد الحديث مع الدبلوماسيين الأجانب.

سادساً ــ إن الفقه الدولي، في القرنين السابع عشر والثامن عشر، أبدى اهتماماً بدراسة أوضاع العلاقات الدبلوماسية، فظهرت مؤلفات قيّمة عالجت هذا الموضوع.

سابعاً ــ إن بداية القرن التاسع عشر شهدت ازدياد الاهتمام بالقواعد القانونية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية. فهذه القواعد بقيت عرفيةً حتى العام ١٨١٥. وفي هذا العام اجتمع ملوك أوروبا في فيينا وأرادوا تقنين القواعد العرفية المتعلّقة بالعلاقات الدبلوماسية فلم يتفقوا إلاّ على نص واحد حول التراتبية أو الأسبقية في السلك الدبلوماسي. وبسبب مناخ التوازن الدولي الذي ساد في ذلك القرن خفّت أعمال التجسس وراح السفراء يُسهمون في إيجاد الحلول للمشكلات الدولية.

ثامناً ــ إن تغييراً جوهرياً طرأ على الدبلوماسية في القرن العشرين يتميز بالصفات التالية:

أ ــ **العلنيّة**. فقد بقيت الدبلوماسية، حتى نهاية الحرب العالمية الأولى، تتّصف بالسرّية، إلى أن طالب الرئيس الأميركي ويلسون، في برنامجه للسلام الدولي الدائم، بالأخذ بالدبلوماسية العلنيّة، أي بالقضاء على المعاهدات السرّية. وكان من نتيجة ذلك أن ألزم ميثاق العصبة (في المادة ١٨)، ثم ميثاق الأمم المتحدة (في المادة ١٠٢) الدول الأعضاء تسجيل معاهداتهم في الأمانة العامة بغية إعلانها وإطلاع الرأي العام العالمي على مضمونها. ومع ذلك، مازالت هناك دول

تخالف هذا المبدأ وتلجأ إلى الاتفاقيات السرّية. ونذكر على سبيل المثال الاتفاقية التي أبرمتها إسرائيل، سرّاً، مع بريطانيا وفرنسا في العام ١٩٥٦ للقيام بالعدوان الثلاثي الغاشم على مصر.

ب ـ **أهمية دور الرأي العام الداخلي والعالمي في مراقبة السياسة الخارجية للدول والتأثير في اتجاهات هذه السياسة**. وكان ذلك نتيجةً لانتشار الأنظمة الديموقراطية التي تسمح للفرد بالتعبير عن آرائه ومحاسبة حكّامه. وانعكس هذا الأمر على البعثات الدبلوماسية فراحت تهتم بالرأي العام الخارجي وتتصل بالصحافة وتضم مستشارين إعلاميين.

ج ـ **تضاؤل أهمية الوظيفة الدبلوماسية بسبب التقدُّم الكبير في وسائل المواصلات والاتصال**. وقد نتج من ذلك سهولة الاتصال المباشر بين أجهزة العلاقات الدولية في مختلف الدول. فتبادل الزيارات بين المسؤولين الكبار، أو عقد مؤتمرات القمة لمعالجة المشكلات الدولية، أسفر عن إضعاف أو تجاوز دور البعثات الدبلوماسية.

د ـ **حصول تغيير في صميم الوظيفة الدبلوماسية**. فالدبلوماسية التقليدية كانت تهتمّ بالشؤون السياسية فقط. أما الدبلوماسية الحديثة فتهتمّ كذلك بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أدّى ذلك إلى تضخم عدد أعضاء البعثات الدبلوماسية وضمور الوظيفة القنصلية لصالح الوظيفة الدبلوماسية.

هـ ـ **ظهور دبلوماسية المنظمات الدولية**. فقد أثرت هذه المنظمات، التي تضخَّم عددها وتشعَّب اختصاصها، في الوظيفة الدبلوماسية من ناحيتين: من ناحية تحوّلها إلى مكان لمناقشة القضايا الدولية وممارسة الدبلوماسية، ومن ناحية تطويرها لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية. فقد أصبح من حق المنظمات الدولية مباشرة التمثيل الدبلوماسي، الإيجابي والسلبي، وأصبح من حق

الممثلين والمبعوثين والعاملين في الجهاز الإداري لهذه المنظمات التمتّع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية[1].

القسم الثاني: مصادر القانون الدبلوماسي

إن دراسة العلاقات الدبلوماسية تقتضي تحديد القواعد القانونية التي تحكم هذه العلاقات. فالوظيفة الدبلوماسية تستمد قواعدها من مصدرين: **مصدر داخلي** يتمثّل في القانون الداخلي للدولة (مثل: تحديد جهاز الدولة المسؤول عن العلاقات الخارجية، وكيفية اختيار أعضاء هذا الجهاز وطرق ترقيتهم وتحديد رواتبهم. . .)، **ومصدر خارجي** يتمثّل في القانون الدولي العام (مثل: كيفية تبادل البعثات الدبلوماسية، وتحديد اختصاصاتها ودرجات أعضائها وحصاناتهم وامتيازاتهم. . .).

وعلى الرغم من وضوح هذه القواعد فإن تطبيقها يُثير أحياناً بعض الإشكالات. وقد يحدث ذلك عندما يتجاوز جهاز داخلي للعلاقات الدولية حدود اختصاصه المحدّدة في القانون الداخلي ويقوم بعمل لا يدخل في هذا الاختصاص، كأن يُبرم رئيس الدولة بمفرده معاهدةً تتطلّب، حسب القانون الدستوري، موافقة سلطة معيّنة في الدولة (مجلس النواب، مثلاً).

فتحديد طبيعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات بين الدول

---

(١) راجع عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ٢٠ - ٢٦. ومحمود خلف، المرجع السابق. ص ٢١٢ - ٢٢٠. وكذلك:

- Philippe Cahier, «Le droit diplomatique contemporain». Genève 1962.

- N. Q. Dinh, op. cit., p. 700 - 720.

يساعد ـ عند نشوء خلاف حول أيٍّ من القانونين الداخلي والدولي يجب تطبيقه ـ على إيجاد الحل ومعرفة الجهة القضائية التي يمكن الاستعانة بها.

ومصادر القانون الدبلوماسي هي مصادر القانون الدولي العام ذاتها. وهذه المصادر تنقسم، كما سبق لنا أن شرحنا، إلى مصادر أساسية (المعاهدات والعرف والمبادىء العامة للقانون) ومصادر احتياطية (آراء كبار الفقهاء الدوليين، وأحكام المحاكم، ومبادىء العدالة والإنصاف).

وأول محاولة ناجحة لتقنين نظام التمثيل الدبلوماسي وحلّ بعض إشكالاته جرت في مؤتمر فيينا للعام ١٨١٥ (المستكمل ببروتوكول أكس لا شابل Aix-La-Chapelle للعام ١٨١٨) الذي وضع نظاماً خاصاً بقواعد الأسبقية والصدارة. وعلى صعيد إقليمي ظهر، خلال مؤتمر الدول الأميركية في العام ١٩٢٨، ميثاق هافانا حول المبعوثين الدبلوماسيين. غير أن الولايات المتحدة لم تصدّق عليه بسبب نصوصه المتعلّقة بمنح حق اللجوء السياسي.

وفي العام ١٩٥٩، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي لدراسة موضوع الحصانات والعلاقات الدبلوماسية. وعُقد المؤتمر في فيينا في ربيع العام ١٩٦١، وحضرته وفود ٨١ دولة، بالإضافة إلى مراقبين من مختلف المنظمات والوكالات الدولية. وتمخّض المؤتمر عن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، التي وقّعتها ٧٥ دولة، في ١٨/ ٤/ ١٩٦١، ودخلت حيّز التنفيذ في ٢٤/ ٤/ ١٩٦٤.

ولن نغوص في شرح مصادر القانون الدبلوماسي. سنكتفي بإبداء

ملاحظات سريعة حول أهمية بعض هذه المصادر:

١ ـ **إن للعرف مكانة مرموقة بين مصادر القانون الدولي**، لأن المجتمع الدولي مازال حتى الآن في طور التنظيم القانوني لأجهزته وعلاقاته. وهذه الناحية تبرز بوضوح في حقل القواعد التي تحكم العلاقات الدبلوماسية والتي ظلّت، إلى ما بعد النصف الثاني من القرن العشرين، خاضعةً للقواعد والتقاليد العرفية. وكانت الدول في الماضي تلجأ إلى عملية تقنين داخلية للقواعد العرفية الدولية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لتسهيل عمل السلطات فيها التي كانت تضطر أحياناً إلى البحث عن حلٍّ لمشكلة معيّنة من خلال القواعد العرفية الدولية.

٢ ـ إن المعاهدات تنقسم إلى **معاهدات عامة أو جماعية** تتضمّن قواعد قانونية ملزمة لعدد كبير من الدول، وشبيهة بالقوانين الداخلية التي تتّصف بالعمومية، **ومعاهدات خاصة أو ثنائية أو عقدية** لا تنشىء التزامات متبادلة إلاّ بين الدولتين المتعاقدتين.

وليس للمعاهدات الثنائية، بشكل عام، أثر في إنشاء القواعد القانونية الدولية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية. ويشير الباحثون في هذا الصدد إلى استثنائين فقط: الأول نجده في المادة ١٢ من معاهدة (لاتران) المبرمة بين إيطاليا والدولة البابوية في العام ١٩٢٩، وفيها تلتزم إيطاليا قبولَ إقامة البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الفاتيكان في الإقليم الإيطالي ومنحهم الحصانات والامتيازات التي ينص عليها القانون الدولي. والاستثناء الثاني الناجم عن الاعتراف للمنظمات الدولية بالتمثيل الدبلوماسي. فلكلّ منظمةٍ مقرٌّ في إقليم إحدى الدول الأعضاء يستقبل ممثلي هذه الدول ووفودها ويقيم فيه الجهاز الإداري

للمنظمة. وفي اتفاقات المقرّ تلتزم دولة المقرّ احترامَ حصاناتٍ وامتيازاتٍ لبعثاتٍ غير معتمدة لديها.

وبالنسبة إلى المعاهدات الجماعية فإن أثرها في تقنين القواعد العرفية الدولية المتعلّقة بالعلاقات الدبلوماسية لم يتبلور إلاَّ بعد نجاح الأمم المتحدة، في العام ١٩٦١، في وضع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

٣ ـ **إن الوظيفة الدبلوماسية تتأثّر، كما ذكرنا، بمصدرين أو قانونين: الوطني والدولي**. وكثيراً ما تلجأ الدول إلى نقل بعض أحكام القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية إلى قانونها الداخلي. وهذا الإجراء لا يغيّر شيئاً من طبيعة الأحكام القانونية الدولية التي تمّ نقلها، أي لا ينزع عنها صفتها الدولية. وهذا يعني أنه في حال التصادم أو الخلاف بين القانونين الداخلي والدولي تكون العبرة أو الأفضلية للثاني. وبعبارة أخرى: إنه لا يمكن الاعتداد بأحكام أيّ تشريع داخلي إذا كانت لا تتفق مع الأحكام العامة في القانون الدولي، الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية.

٤ ـ إن البعض يرى أن أهمية العرف في نطاق العلاقات الدبلوماسية كادت تتلاشى بعد إبرام اتفاقية فيينا للعام ١٩٦١. ومع إقرارنا بتضاؤل هذه الأهمية **فإن الوقائع تُثبت استمرار الاعتماد على العرف**:

أ ـ الاتفاقية المشار إليها، ككل اتفاقية دولية أخرى، لا تُلزم إلاَّ الأطراف المتعاقدة. وهذا يعني أن القواعد العرفية مازالت سارية المفعول بالنسبة إلى الدول التي لم تنضم إلى تلك الاتفاقية.

ب ـ والاتفاقية تسمح للدول، عند التصديق أو الانضمام، بإيراد

التحفظات عن بعض أحكامها. وهذا يعني بقاء القواعد العرفية على حالها بالنسبة إلى الأحكام التي تعرَّضت للتحفّظ.

ج ـ وشرح أحكام الاتفاقية أو تفسيرها يحتّم العودة إلى مصدرها التاريخي، أي إلى القواعد العرفية التي كانت سائدة قبل إبرام الاتفاقية، والتي كانت المرجع لتكوين تلك الأحكام.

د ـ وإمكان تعديل أحكام الاتفاقية بواسطة العرف الدولي مازال وارداً. ويكفي في هذه الحالة نشوء قواعد عرفية مخالفة لبعض هذه الأحكام وأخذ الدول بها.

هـ ـ وقواعد القانون الدولي العرفي مازالت، في الحالات التي تخلو فيها اتفاقية فيينا من أي نصٍّ ملائم، هي المرجع لحل المشكلات الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية. وهذا ما تنص عليه ديباجة الاتفاقية ذاتها.

القسم الثالث: اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية

رعت الأمم المتحدة مؤتمر فيينا الذي انتهت أعماله في ١٨/ ٤/ ١٩٦١، بالتوقيع على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية[1]. وأشارت ديباجة الاتفاقية إلى اعتراف شعوب جميع الدول، منذ القِدَم، بمركز المبعوثين الدبلوماسيين. وذكّرت بمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه حول المساواة المطلقة بين الدول، وصيانة السلم والأمن الدوليين، وتعزيز العلاقات الودِّية بين الأمم. وعبّرت عن اعتقاد الدول الأطراف بأن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والحصانات

---

(١) راجع، عن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، دراسة:

- C. A. Colliard, in AFDI, 1961, p. 3 - 42.

وقد انضمّ لبنان إلى الاتفاقية بتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٩٧٠ (بموجب قانون رقم ١٧/ ٧٠).

والامتيازات الدبلوماسية يُسهم في إنماء العلاقات الودِّية بين الأمم، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية، وبأن الغرض من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد، بل ضمان الأداء الفعّال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلةً للدول.

وتضمّنت المادة الأولى تعريف المصطلحات والمدلولات، أي المقصود ببعض التعابير، مثل: رئيس البعثة، وأفراد البعثة، والموظفون الدبلوماسيون والإداريون والفنيون، والخادم الخاص، ودار البعثة. وأكدت المادة الثانية أن العلاقات والبعثات الدبلوماسية لا تنشأ إلاَّ بالرضى المتبادل.

وقبل الحديث عن الاتفاقية وخصائصها نستحسن الإشارة إلى أهم العوامل التي شجَّعت على وضعها وتحويلها إلى مرجع دولي جامع للعلاقات الدبلوماسية.

أولاً ـ العوامل والاعتبارات لتقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية:

يمكننا أن نُجمل ببعض النقاط أهم الأسباب أو العوامل أو الاعتبارات التي كانت وراء اهتمام الجمعية العامة بتنظيم مؤتمر للإسراع في وضع تقنين لقواعد العلاقات الدبلوماسية:

١ ـ إن عملية تدوين قواعد القانون الدبلوماسي جاءت تطبيقاً للمادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي حضّت الجمعية العامة على «تشجيع التقدُّم المطّرد للقانون الدولي وتدوينه»، بقصد «إنماء التعاون الدولي في المجال السياسي».

٢ ـ إن العرف الدولي بقي، حتى مؤتمر فيينا للعام ١٨١٥،

المصدر الأساسي للقواعد القانونية التي تحكم العلاقات الدبلوماسية. ومع أن هذا المؤتمر حاول تقنين هذه القواعد فإن خلاصة جهوده اقتصرت على تنظيم قواعد الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين. وحتى هذه الجهود كانت متواضعة، لأن نظام الأسبقية لم تعتمده آنذاك إلاّ ثماني دول أوروبية.

٣ ـ إن بعض الدول حاول، بعد مؤتمر فيينا، تقنين قواعد العرف الدولي في هذا المجال، عن طريق المعاهدات الثنائية أو التشريعات الداخلية. غير أن العرف بقي المصدر الأساسي للقانون الدبلوماسي. ومع اشتداد حركة الاتصال والتبادل بين الدول اشتدّت الحاجة إلى تقنين قواعد العلاقات الدولية. وإذا كانت الشعوب قد اعترفت، كما ورد في ديباجة اتفاقية العام ١٩٦١، منذ عهود سحيقة، بالنظام القانوني للمبعوثين الدبلوماسيين، فإن القواعد القديمة لم تعد تتلاءم مع المستجدات الدولية التي أدّت إلى تطوير الوظيفة الدبلوماسية وأحدثت تغييراً جذرياً في تكوين الأجهزة المسؤولة عن العلاقات الخارجية. فالبعثات الدبلوماسية أصبحت دائمة بعد أن كانت مؤقتة. والممثل الدبلوماسي كان موظفاً لدى رئيس الدولة يتلقى التوجيهات منه وحده ويعمل على تحقيق طموحه وضمان نفوذه. ومع انتشار الأنظمة الديموقراطية تغيّر الوضع، فأصبحت مهمة هذا الممثل رعاية مصالح الدولة التي يمثلها والدفاع عن مصالح رعاياها. ومع هذا التغيّر تغيّرت الأهداف، فبعد أن كان الدبلوماسي يتجسّس لصالح رئيسه أو دولته، أصبحت مهمته توثيق العلاقات بين الدول والمحافظة على الاستقرار والسلم في العالم. وكان من نتائج التقدُّم الهائل في وسائل المواصلات والاتصالات أن تقلّص دور البعثات الدبلوماسية في مجال المفاوضات الدولية.

٤ ـ إن أوضاع المجتمع الدولي تعرّضت، في القرن العشرين، لعملية تطوير وتغيير من الناحيتين الكمّية والنوعية لم تشهدها القرون السابقة. فالأنظمة الديموقراطية اتّسع نطاقها، ومبدأ المساواة بين الدول قويت شوكته، وامتيازات الدول الكبرى التي كان يحكمها أباطرة وملوك خفّت وطأتها، والدول المستقلّة تضاعف عددها بعد القضاء على الاستعمار، والعلاقات بين الدول في كل المجالات تعدّدت وتشعّبت وترسّخت، وتقدُّم التكنولوجيا أفرز حاجات وتمخّض عن أوضاع أثّرت في تطوير الحياة السياسية وأظهرت عجز القواعد العرفية التقليدية عن مواجهة الحاجات الطارئة ومواكبة التطوُّر الحديث.

٥ ـ إن الدول التي استقلّت بعد الحرب العالمية الثانية لم تشارك في تكوين القواعد الدولية، العرفية أو الوضعية. وكانت هناك رغبة في إشراكها في تقنين القواعد الخاصة بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية، والحصول على موافقتها على التزام هذه القواعد والعمل بها وتحمُّل التبعات الناجمة عن الإخلال بها.

٦ ـ إن الأحداث التي وقعت بعد انقسام الدول إلى معسكرين متنازعين وأدّت إلى اندلاع احتكاكات وإطلاق تهديدات تنذر بالشر وتعكّر صفو العلاقات الدولية، هي التي حثّت على التعجيل في عقد مؤتمر فيينا وإبرام اتفاقية العام ١٩٦١. ومن هذه الأحداث الخطيرة التي خيَّمت على الأجواء الدولية: الخلافات والاصطدامات الساخنة بين الشرق والغرب، ومعارك التحرير الوطني التي بدأت تخوضها شعوب كثيرة كانت ترزح تحت نير الاستعمار، والثورات الداخلية التي كانت تسفر عن احتلال السفارات واحتجاز المبعوثين الدبلوماسيين وقطع العلاقات الدبلوماسية وتأميم الشركات الأجنبية...

وبسبب هذه العوامل والأحداث التي أخذت تتفاعل وتتفاقم أصبحت الحاجة إلى تقنين الأعراف الدبلوماسية وتطويرها أمراً ملحاً وضرورياً.

ثانياً ـ اتفاقية العام ١٩٦١ وخصائصها:

جرت في العام ١٩٢٧، في عهد عصبة الأمم، محاولة جادّة للاستعاضة عن القواعد العرفية باتفاقية مكتوبة. إلاّ أن المحاولة أخفقت، لأن الجمعية في العصبة رفضت إدخال بند عن العلاقات الدبلوماسية في برنامج التدوين الذي أعدّته.

وفي عهد الأمم المتحدة كان لحوادث الحرب الباردة فضل في الانكباب على هذا الموضوع. ففي العام ١٩٥٢، وعلى إثر الانتهاكات المتكرِّرة للقواعد الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية، تقدَّم الوفد اليوغوسلافي باقتراح وافقت عليه الجمعية العامة بقرار صدر في ٥/ ١٢/ ١٩٥٢. وطلب القرار من لجنة القانون الدولي إعطاء موضوع تقنين العلاقات والحصانات الدبلوماسية الأولوية على بقية الموضوعات الأخرى. وفي العام ١٩٥٩، أصدرت الجمعية قراراً آخر دعت فيه إلى عقد مؤتمر في فيينا للبحث في إبرام اتفاقية حول العلاقات الدبلوماسية، على غرار ما جرى في العام ١٨١٥. وعُقد المؤتمر وانتهى في ١٨/ ٤/ ١٩٦١ بموافقة إجماعية على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

ونلاحظ أن الاتفاقية لم تُحدث انقلاباً جذرياً في الهيكلية العامة للنظام العرفي الذي كان سائداً. لقد حافظت على القواعد المعمول بها، ولكنها أدخلت بعض الأمور والحلول الجديدة الكفيلة بالتجاوب مع تطلّعات الدول المستقلة حديثاً، وكذلك مع المتغيِّرات التقنية الطارئة، وخصوصاً في مجال الاتصالات.

وتتضمَّن الاتفاقية ديباجة و٥٣ مادة وبروتوكولين يتعلّق أحدهما بالتسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية. ودخلت الاتفاقية حيِّز التطبيق في ٢٤/ ٤/ ١٩٦٤. وهي تشكّل اليوم المدوّنة الحقيقية للعلاقات الدبلوماسية. وإذا كانت ديباجتها «تؤكِّد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحةً أحكام هذه الاتفاقية»، فإن هذه القواعد لم تعد، بعد صدور الاتفاقية، إلاَّ عاملاً احتياطياً أو استدلالياً.

وفي ٨/ ١٢/ ١٩٦٩، استُكملت الاتفاقيةُ باتفاقية أخرى حول البعثات الخاصة تبنّتها الجمعية العامة للأمم المتحدة. ولإتمام التدوين المتعلِّق بموضوع العلاقات الدبلوماسية باشرت لجنة القانون الدولي دراسة نظام البريد الدبلوماسي وتبنّت، في العام ١٩٨٩، مشروعاً حول الموضوع.

وتتميز الاتفاقية بعدة خصائص يمكن إجمالها في أمرين: اتّسامها بطابع متحفظ، وإسهامها في تطوير القانون الدولي الخاص بالعلاقات الدبلوماسية.

١ ـ اتّسام الاتفاقية بطابع متحفّظ ينطوي على شيء من السلبيات. ويتجلّى ذلك في أمور ثلاثة:

أ ـ **التشبث بمبدأ سيادة الدولة.** وهذا المبدأ تقليدي في القانون الدولي العام. وما ورد في ديباجة الاتفاقية من حديث عن المساواة المطلقة في السيادة بين الدول يثبت حرص الدول الأطراف على التمسك بهذه السيادة.

ب ـ **العدول عن قاعدة الالتزام بقبول الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية** بالنسبة إلى المنازعات التي قد تنشأ عن تفسير

الاتفاقية أو تطبيقها. فقد نادى أحد الوفود بتبنّي فكرة القبول فلم يؤخذ بها، واستمر العمل بقاعدة الاختصاص الاختياري للمحكمة.

ج ـ **عدم إدخال تغييرات جذرية على النظام الذي كان قائماً بمقتضى القواعد العرفية**. فالإجراءات والحصانات ونظام الأسبقية والتراتبيّة بقيت كما حدّدها مؤتمر فيينا للعام ١٨١٥.

٢ ـ **إسهام الاتفاقية في تطوير القانون الدولي**. وهذا الإسهام ينطوي على إيجابيات وحلول مبتكرة. ويتجلّى ذلك في أمور ثلاثة:

أ ـ **تقنين القواعد العرفية المتعلّقة بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية وإخراجها في قانون موحّد**. وتلك كانت رغبة المنادين بتدوين الأعراف الدولية من أجل توضيحها وتعميمها وإلزام الدول باحترام أحكامها.

ب ـ **جعل الاتفاقية التي حظيت بموافقة دول العالم المصدر الأول والأساسي للقانون الدبلوماسي**، دون الانتقاص من أهمية العرف الدولي الذي يبقى مجرّد مصدر احتياطي يمكن اللجوء إليه والاستعانة به في حال صمت الاتفاقية.

ج ـ **التوفيق بين مصالح الدولتين المعنيتين مباشرةً بعملية التبادل الدبلوماسي**. وأهم هذه المصالح هو توفير ممارسة الاختصاص لكلّ منهما على إقليمها. والدولتان هما الدولة المعتمِدة أو الموفِدة، أي التي تُرسل البعثة الدبلوماسية (وتسمّى بالفرنسية État accréditant وبالإنجليزية Sending State)، والدولة المعتمد لديها أو الموفد إليها أو المضيفة، أي التي تستقبل البعثة الدبلوماسية الأجنبية (وتسمّى بالفرنسية État accréditaire وبالإنجليزية Receiving State). ويُعتبر الممثل الدبلوماسي الموجود في إقليم الدولة التي تعتمده موظفاً تابعاً

لدولته. وعلى الرغم من وجوده في إقليم الدولة المعتمد لديها فهو لا يخضع لتشريعاتها وأنظمتها. وهذه القاعدة تُطبّق على ممثلي الدولتين في حالتيْ الإيفاد والاستقبال، فكل دولة من الدولتين هي، في الوقت ذاته، موفدة ومستقبلة للبعثات الدبلوماسية. وبهذا الأسلوب التوفيقي لم يعد ثمة مبرّر لإثارة مسألة التنازع في الاختصاصات الشخصية والإقليمية بين الدول.

وعندما نلقي نظرة خاطفة على الاتفاقية نجد أنها ترسم لوحة كاملة للعلاقات الدبلوماسية تتضمَّن الموضوعات المهمة التالية:

ـ أهم وظائف البعثة الدبلوماسية.

ـ كيفية اعتماد رئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين.

ـ فئات رؤساء البعثات.

ـ أنواع الحصانات والامتيازات.

ـ حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

ـ وضع أفراد البعثة ودار البعثة في حال وجود نزاع مسلَّح أو في حال قطع العلاقات الدبلوماسية.

الفصل الثاني

أجهزة العلاقات الدولية والدبلوماسية

الدولة، كالفرد، شخص قانوني يتمتّع باختصاصات وأهليّة معيّنة. والفرق بين الدولة والفرد أن الفرد يستطيع بنفسه مباشرة اختصاصاته والقيام بالتصرّفات المادية والقانونية التي تُجيزها هذه الاختصاصات، في حين أن الدولة (ومثلها جميع الأشخاص القانونيين المعنويين) لا يمكنها مباشرة اختصاصاتها إلاّ بواسطة أشخاص طبيعيين يعبّرون عن إرادتها ويشكّلون أجهزةً تنصّ عليها وتحدِّدها تشريعاتها الداخلية.

وهذه الأجهزة على نوعين: الأجهزة الداخلية أو المركزية، وتشمل رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية، والأجهزة الخارجية أو اللامركزية، وتضم أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي. وسندرس هذه الأجهزة في ثلاثة أقسام، تاركين للفصل الأخير من هذا الباب معالجة موضوع البعثات القنصلية.

القسم الأول: رئيس الدولة

على رأس كل دولةٍ شخص طبيعي هو رئيس الدولة الذي يُعتبر السلطة العليا فيها ورمز وحدتها. فرئيس الجمهورية، في لبنان مثلاً، يُعتبر «رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن»، وهو الذي يتولّى المفاوضة

في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ويعتمد السفراء ويقبل اعتمادهم[1].

وعلاقات الدولة بالدول الأخرى تتم بواسطة رئيسها. وهذا الرئيس قد يكون ملكاً أو أميراً أو سلطاناً أو رئيس جمهورية. وقد يُعهد بمهام رئاسة الدولة إلى مجلس (يُسمّى مجلس السيادة أو القيادة أو الإدارة) مكوّن من عدة أفراد يتولّى كلّ منهم رئاسته لمدة معيّنة ويباشرون معاً هذه الاختصاصات.

والتغيّرات التي تطرأ على وضع رئيس الدولة، والتي تنجم عن ثورة أو انقلاب أو عزل أو إقالة أو استقالة، تُعدّ من المسائل الداخلية. ويُعدّ من هذه المسائل كذلك تبدّل الوضع القانوني لرئيس الدولة، الناجم عن تغيير دستوري، كتحوّل الرئيس إلى ملك أو أمبراطور. **فلويس نابليون**، الذي انتُخب رئيساً للجمهورية الفرنسية الثانية في أواخر العام ١٨٤٨، أعلن أمبراطوراً للفرنسيين، تحت اسم نابليون الثالث، في أواخر العام ١٨٥٢، وبقي في هذا المنصب حتى انهزام فرنسا أمام الجحافل الألمانية في العام ١٨٧٠ .**ورضا خان**، الذي كان رئيساً للحكومة الإيرانية في العام ١٩٢١، أصبح أمبراطوراً (شاهاً) لإيران في العام ١٩٢٥، وبقي في هذا المنصب حتى تخلّيه عن العرش في العام ١٩٤١ لصالح ابنه. **وأحمد زوغو**، الذي انتُخب رئيساً لألبانيا في العام ١٩٢٥، أُعلن ملكاً في العام ١٩٢٨، وبقي في منصبه حتى الغزو الإيطالي لبلاده في ١٩٣٩/٤/٧. والجنرال **بوكاسا**، الذي كان رئيساً لجمهورية إفريقيا الوسطى، أُعلن أمبراطوراً في أواخر العام ١٩٧٦، وبقي في منصبه حتى طرده من البلاد بانقلاب عسكري.

---

(١) راجع المواد ٤٩ و٥٢ و٥٣ من الدستور اللبناني.

وجميع هذه التسميات لا تمسّ جوهر المنصب الذي يشغله رئيس الدولة بصفته ممثلاً للدولة ومعبّراً عن إرادتها في العلاقات الدولية. وجميع الأمور المتعلقة بشكل الدولة وطريقة اختيار رئيسها والتبدلات التي تطرأ على الرئاسة لا تعني القانون الدولي العام، لأنها من المسائل التي تدخل في صميم السلطان الداخلي للدولة. إن وجود رئيس للدولة يباشر اختصاصات الرئاسة في العلاقات الدولية هو الذي يهمّ هذا القانون، علماً أن القانون الداخلي (الدستور) هو الذي يُحدّد هذه الاختصاصات.

وطرأ على هذه الاختصاصات تغيّر بعد انتشار المبادىء الديموقراطية في القرن التاسع عشر. ففي الماضي كان رئيس الدولة السيّدَ المطلق الذي يستأثر بجميع الصلاحيات في الداخل والخارج ويُلزم دولتَه بقراراته الفردية. ومع نشوء الأنظمة البرلمانية والديموقراطية تضاءلت هذه الصلاحيات وتقلّص دور الرئيس في العلاقات الخارجية إلى دور تمثيلي تقريباً.

ومع أننا نلاحظ، في العقود الأخيرة، ميلاً لدى عدد كبير من الدول (لا سيما الإفريقية والآسيوية منها) إلى اعتماد النظام الرئاسي الذي يمنح رئيس الدولة صلاحيات واسعة في رسم السياسة الخارجية وتوجيهها، فإن هذا الرئيس، سواءٌ أكان يمتلك صلاحيات حقيقية أو إسميّة، ما زال يُعدّ، على الصعيد الدولي، الممثلَ الأول أو الجهازَ الرئيسي للدولة يتمتّع باختصاصات محدّدة يُقرّها القانون الدولي العام، منها اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية، وتعيين أعضاء السلك الدبلوماسي ورؤساء البعثات القنصلية لدولته في الخارج، وإبرام المعاهدات والتصديق عليها، وأحياناً إعلان الحرب وتوقيع الصلح وفقاً لنصوص الدستور، وتمثيل دولته في المؤتمرات

والقمم الدولية، والاشتراك في اجتماعات المنظمات الدولية، وتزويد مندوبي دولته في المنظمات والمؤتمرات الدولية، وفي المفاوضات المتعلقة بإبرام المعاهدات، بوثائق التفويض.

واختصاصات رئيس الدولة قد تتطلّب منه الانتقال إلى دول أخرى للمشاركة في مؤتمرات القمة، أو لحضور اجتماعات المنظمات الدولية، أو للقيام بزيارات رسمية. بل قد يكون وجوده في الخارج بقصد الاستجمام أو الشفاء. ففي هذه الحالات يُوفّر القانون الدولي حمايةً خاصةً له، باعتباره ممثلاً رسمياً لدولته يشغل مكاناً رفيعاً في علاقاتها بالخارج.

وتهدف هذه الحماية الخاصة إلى تمكينه من ممارسة مهام وظيفته الرسمية خلال وجوده في الخارج. وتتضمَّن الحمايةُ الحصاناتِ والامتيازاتِ التي يتمتَّع بها رؤساء الدول خارج بلادهم. وهي تتلخَّص في الحصانة الشخصية والقضائية والمالية.

أولاً ــ الحصانة الشخصية: ويُقصد بها عدم التعرّض لشخص رئيس الدولة أثناء زيارته لدولة أجنبية. وتشمل هذه الحصانة محل إقامته وأمتعته وأمواله ومراسلاته. ولا يحقّ لسلطات تلك الدولة أن تقبض عليه أو تتخذ أي إجراء قمعي ضده، مهما يصدر عنه من تصرّفات. وكل ما تستطيع أن تفعله، في حالة ارتكابه مخالفات تهدّد أمن الدولة أو سلامتها الإقليمية، هو أن تطلب منه مغادرة البلاد، فإنْ تمنّع قادته إلى حدود إقليمها وتركته يتوجّه إلى بلده أو إلى بلد آخر.

والحماية الخاصة التي يُحاط بها رؤساء الدول الأجنبية تتطلّب اتخاذ جميع التدابير والاحتياطات الكفيلة بمنع حدوث أي اعتداء على شخصه، أو توجيه إهانات إليه من قبل وسائل الإعلام:

١ ـ **حالات الاعتداء والاغتيال**. إن التشريعات الوطنية في معظم دول العالم تعتبر هذه الحالات جرائم وتنصّ على معاقبة مرتكبيها. ففي العام ١٩٣١، حُكم، في النمسا، على لاجئيْن ألبانيين بالأشغال الشاقة لمحاولتهما اغتيال ملك ألبانيا لدى خروجه من أوبرا فيينا.

ولكن ما هي المسؤولية الدولية التي تتحمَّلها الدولة في حال وقوع عملية اغتيال فوق أرضها ضد رئيس دولة أجنبية موجود فيها؟ إن الفقه الدولي لا يُحمِّل الدولة مسؤوليةً عن الجرائم السياسية التي تُرتكب فوق أرضها ضد الأجانب إلاَّ في حال إهمالها اتخاذ جميع التدابير الاحتياطية اللازمة لمنع الجريمة، أو ملاحقة الفاعلين، أو توقيفهم، أو محاكمتهم.

٢ ـ **التعرّض للإهانات والشتائم والمواجهات**. فالرؤساء قد يكونون، أثناء زياراتهم للخارج، عرضةً للشتائم الشفوية والمظاهرات الصاخبة واللكمات المؤذية والرمي بالحجارة أو غيرها. وقد كثرت هذه المظاهر المهينة في العصر الراهن. ورؤساء الولايات المتحدة هم أكثر رؤساء العالم تعرُّضاً للإهانات والمظاهرات المعادية المناوئة. وفي هذه الحالات نرى الدول تسارع إلى معاقبة الفاعلين. ففي العام ١٩٤٨، حكمت محكمة برن (سويسرا) على اثنين من مواطنيها بدفع غرامة بسبب إلقائهما الحجارة والبندورة (الطماطم) على سيارة الجنرال بيرون، رئيس الأرجنتين. وفي العام ١٩٦٧، قضت إحدى المحاكم الأسترالية بسجن اثنين من مواطنيها بسبب إلقائهما بعض المواد على سيارة جونسون، رئيس الولايات المتحدة.

٣ ـ **التعرّض للقدح والذم والإهانة من قبل وسائل الإعلام**. والتشريعات الوطنية تعاقب عادةً وسائل الإعلام المسؤولة عن

ارتكاب هذه الأفعال. وتساوي دول كثيرة بين التجاوزات التي ترتكبها الصحافة ضد رؤساء الدول والتجاوزات التي تُرتكب ضدهم بواسطة الكتاب أو المسرح أو الشريط السينمائي أو المذياع أو التلفزيون. فقد أُتيح للمحاكم الجزائية الفرنسية معاقبة أشخاص نشروا مؤلفات اعتُبرت مهينةً للجنرال موبوتو، رئيس دولة زائير آنذاك[1]، أو أنتجوا فيلماً يحمل عنوان «المهرجون» Les comédiens اعتُبر مهيناً للدكتاتور دوڤاليه Duvalier، رئيس هايتي آنذاك[2].

وطُرحت أحياناً، في هذا المجال، أسئلة محرجة: فلو كان الرئيس يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة حزب معيَّن وكانت الإهانة موجَّهةً إليه بصفته الثانية، فهل يتعرَّض مرتكبها للعقاب؟ لقد رفض الاجتهاد التمييز بين المنصبين وعاقب الفاعلين.

ولو هاجم أحدهم رئيساً باعتباره مغتصباً للسلطة، فهل يُلاحق جزائياً؟ لقد رفض الاجتهاد، هنا أيضاً، التمييز بين الطابع الشرعي وغير الشرعي لأصل السلطة وعاقب، في هولندا، صاحب مقال مهين بحق الجنرال فرانكو، دكتاتور إسبانيا السابق.

ويثير البعض مبدأ حرية التعبير عن الرأي لتبرير الانتقادات الموجَّهة عن طريق الصحافة إلى رؤساء الدول الأجنبية. وقد جرت، في العام ١٩٥٣، مناقشات حامية في مجلس العموم البريطاني حول موضوع المقالات الصحافية التي تُنشر في بريطانيا وتهاجم الأسرة المالكة في بلجيكا. وقيل آنئذٍ إن المقال لا يمكن أن يُعرِّض صاحبه للعقوبة إلاَّ إذا تجاوز حدود النقد الموضوعي وخالف نصوص التشريع الجزائي.

---

(١) RGDIP, 1972, p. 147, et 1973, p. 1160.

(٢) RGDIP, 1971, p. 195.

ولكن موقف البرلمان الألماني من هذه المسألة كان أوضح، فقد رفض بالإجماع، في العام ١٩٥٨، مشروع قانون (عُرف باسم قانون ثريا، نسبةً إلى زوجة شاه إيران المخلوع) يعاقب بالسجن والغرامة أصحاب المقالات المهينة لرؤساء الدول الأجنبية. وكان المشروع يتجاوب مع رغبات ممثلي الحكومة الإيرانية الذين امتعضوا من بعض المقالات عن طلاق الشاه.

ومهاجمة رئيس الدولة من قِبَل وسائل الإعلام الأجنبية تكون دائماً موضع احتجاج واستنكار من جانب الدولة المتضرِّرة. وكثيراً ما تُسفر هذه الحالة (لا سيما عند عدم تجاوب الدولة المسؤولة عن وسائل الإعلام، أو عند رفضها اتخاذ تدابير ملائمة ضد الفاعلين) عن توتّر العلاقات بين الدولتين.

والأسلوب المتعارف عليه هو أن تبادر الدولة المسؤولة دولياً عن تهوّر وسائل الإعلام فيها، إذا لم تسعفها النصوص الجزائية، إلى اتخاذ تدابير إدارية ضد الصحيفة أو الكتاب أو الفيلم الذي تضمَّن الإهانة. وهذا ما تعرَّضت له الصحيفة الفرنسية باري ـ جور - Paris Jour، في العام ١٩٦٢، لنشرها مقالاً عن ملكة بلجيكا(فابيولا) وكذلك الصحيفة اليوغوسلافية الساخرة جاز Jez التي نشرت، في العام ١٩٥٩، صورة كاريكاتورية غير لائقة للجنرال ديغول.

وقد ترتئي الدولة منع الصحيفة أو الكتاب من التداول، أو رفض الترخيص بعرض الفيلم أو المسرحية. ومع ذلك فالكلمة الفصل تبقى للمحاكم التي تنظر في المراجعات والاعتراضات وتُصدر أحكامها بحرية في هذه الأمور.

ومن النادر أن تردّ دولةٌ تعرّض رئيسُها للإهانة من قِبَل الصحافة

في دولة أخرى بقطع العلاقات الدبلوماسية مع هذه الدولة. وعندما أقدمت إيران، في العام ١٩٣٨، على قطع علاقاتها الدبلوماسية بفرنسا، على إثر نشر مقال ساخر ضد الشاه في صحيفة «البطة المسعورة» Le Canard Enchainé، أثار تصرّفها استغراباً في الأوساط الدولية[١].

ثانياً ـ الحصانات: يستفيد رئيس الدولة، باعتباره الممثل الأعلى لها، من بعض الحصانات والامتيازات التي تعتبر نتيجةً طبيعيةً أو تطبيقاً عملياً لمبدأ استقلال الدولة، أو عرفاً تقليدياً مبنيّاً على أساس المجاملة الدولية أو المعاملة بالمثل.

وتعبير «رئيس الدولة» يجب أن يُفهم بمعناه الواسع، فهو يشمل الملوك والأباطرة ورؤساء الجمهوريات، وجميع الرؤساء الزمنيين والروحيين (البابا، مثلاً). وللاجتهاد موقف ثابت وواضح من هذه المسألة، فالحصانة تحمي جميع الرؤساء، حتى ولو كانوا رؤساء دول خاضعة للتبعية أو الحماية.

والحديث عن حصانات الرئيس يطرح سؤالاً عن إمكان امتداد هذه الحصانات إلى أعضاء أسرته. فالفقه يبدي الموافقة، لا سيما إذا كان الزوج أو الزوجة من المرافقين في الزيارة. وهذه المسألة لا تستند في الحقيقة إلى مبدأ قانوني، بل إلى مبدأ المجاملة الدولية. وللفقه والاجتهاد موقف مشابه، أي مؤيِّد لفكرة امتداد الحصانات، عندما تقوم زوجة الرئيس مكانه برحلة رسمية. وهذا ما فعلته زوجة الرئيس الأميركي كارتر Carter، في العام ١٩٧٧، عندما مثّلت زوجها وزارت سبع دول في أميركا اللاتينية. وفي العام ذاته زارت

---

(١) Ch. Rousseau, Droit international public, T. V. Sirey, Paris 1980, p. 122.

زوجة الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان Giscard d'Estaing، لندن ممثلةً زوجها. وليس هناك اعتراض على تبنّي الحل ذاته بالنسبة إلى نائب الرئيس الذي يكون في الخارج، ممثّلاً الرئيس.

والحصانات التي يتمتع بها الرئيس في الخارج على نوعين: قضائية ومالية:

١ ـ **الحصانات القضائية**: وهي أيضاً على نوعين: حصانة القضاء الجنائي وحصانة القضاء المدني.

أ ـ **حصانة القضاء الجنائي**. هناك اتفاق شامل على اعتبار أن هذه الحصانة تعفي الرئيس وأفراد أسرته وحاشيته من الخضوع للمحاكم الجنائية الأجنبية. ومن الصعب أن نتصوّر قيام الرئيس، أثناء وجوده في دولة أجنبية، بارتكاب مخالفات أو جرائم تقع تحت طائلة قانون العقوبات. وليس بإمكان السلطات الأجنبية، في حال افتراض حصول هذه المخالفات والجرائم، إلقاء القبض على الرئيس أو السماح برفع دعوى ضده أمام محاكمها، لأن ذلك يُعدّ خرقاً لحرمة حصانته الشخصية. والإجراء الوحيد الذي يمكن أن تلجأ إليه، في هذه الحالة، هو الطلب إليه مغادرة البلاد ومطالبة دولته بدفع التعويضات. وعند الممانعة أو الرفض يمكن قطع العلاقات الدبلوماسية، أو القيام بأعمال انتقامية.

وعلينا، لدى الحديث عن الحصانة الجنائية، عدم المزج أو الخلط بينها وبين المسؤولية الدولية التي يتحمّلها رؤساء الدول عندما يرتكبون جرائم دولية توصف بأنها جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية. فالحصانة التي تقضي بعدم خضوعهم لاختصاص المحاكم

الجزائية الأجنبية لا تشمل تلك الجرائم. وقد أنشأ الحلفاء بعد الحرب العالمية الثانية، وكذلك الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة، محاكم جنائية دولية لمحاكمة كبار مجرمي الحرب. وكانت محكمة نورمبرج قد أكّدت، في قرارها الصادر في ١/١٠/١٩٤٦، والمتعلّق بمحاكمة كبار مجرمي الحرب العالمية الثانية «أن الحماية التي يوفرها القانون الدولي لممثّلي الدول لا تطبّق على الأعمال الإجرامية. ومرتكبو هذه الأعمال لا يمكنهم التذرّع بصفتهم الرسمية للتهرُّب من المحاكمة العادية والتنصُّل من العقاب».

ب ـ **حصانة القضاء المدني**. وهي تقضي بعدم خضوع رؤساء الدول لاختصاص المحاكم المدنية الأجنبية. وإذا كان الفقه الدولي على اتفاق حول شمول هذه الحصانة الأعمال الرسمية لرئيس الدولة (التصديق على المعاهدات وإلقاء الخطب وتعيين الموظفين...)، فإنه على خلاف حول حصانة الأعمال الخاصة التي تصدر عن الرؤساء، فبعض المحاكم يشملها بالحصانة، وبعضها الآخر يرفض ذلك. ولعل من المفيد، بغية التوصل إلى حل معقول، أن نميّز بين حالات ثلاث:

الحالة الأولى هي رفع الدعوى المدنية إلى المحاكم الأجنبية في وقت يكون الرئيس الأجنبي فيه موجوداً في إقليم الدولة المضيفة. ففي هذه الحالة يُعترف بحصانة الرئيس لتوفير الاستقلال له وتجنيبه عوامل الإحراج والشكوك.

والحالة الثانية هي رفع الدعوى المدنية بعد مغادرة الرئيس الأجنبي إقليم الدولة المضيفة. وعندها لا مبرّر للتمسّك بالحصانة.

والحالة الثالثة هي قبول الرئيس القضاء الأجنبي. وفي هذه الحالة

يكون قد وافق، بمحض إرادته، على التنازل عن الحصانة القضائية. ويتحقق ذلك عندما يعمد الرئيس إلى رفع دعوى أو الرد على دعوى مرفوعة ضده. وعليه، إن اختار هذا السبيل، أن يتحمّل كل النتائج المترتبة على هذا التصرّف، ويتقبّل اختصاص المحكمة بالنسبة إلى الدعوى الأولى وجميع الدعاوى المرتبطة بها.

ولو راجعنا الآراء الفقهية المتعلِّقة بهذه المسألة لوجدنا أنها ترجّح عدم تمتّع الرؤساء الأجانب بالحصانة القضائية أمام المحاكم المدنية الأجنبية بالنسبة إلى أعمالهم الخاصة.

ويُقرّ الفقه للرؤساء، أثناء وجودهم في الخارج، بمباشرة بعض الأعمال التي تكون من صلب وظائفهم، كالتوقيع على بعض المراسيم، أو تعيين رئيس لمجلس الوزراء. ولكنه لا يقرّ لهم باتخاذ إجراءات من شأنها انتهاك سيادة التشريع في الدولة التي يقيمون فيها. فلا يجوز لهم، مثلاً، مباشرة ولاية القضاء إزاء أفراد حاشيتهم المرافقين لهم. ففي العام ١٨٧٨، أصدر شاه إيران، أثناء وجوده في بريطانيا، حكماً بالإعدام على أحد أفراد حاشيته، فمُنع من تنفيذ الحكم بسبب التعدّي على سيادة التشريع البريطاني.

ج ـ **الإعفاءات المالية**. فالرئيس وأفراد أسرته وحاشيته يعفون، أثناء وجودهم في دولة أجنبية، من كل الضرائب والرسوم، المباشرة وغير المباشرة، وأهمها الرسوم الجمركية المفروضة على السلع والهدايا. ويضاف إلى ذلك تمتّع أمتعة الرئيس بحصانة عدم الفتح والتفتيش. غير أن هذه الامتيازات في نطاق التشريع الضريبي لا تشمل الضرائب على الأملاك الخاصة لرئيس الدولة.

* * *

وموضوع الحصانات لرؤساء الدول يطرح بعض الأسئلة، منها:

١ ـ **سفر رئيس الدولة متخفّياً**، باسم مستعار ودون إعلام incognito. فإذا علمت السلطات الأجنبية بوجوده في إقليمها كان عليها توفير جميع الحصانات والامتيازات له. وإذا لم تعلم عُومل معاملة الأفراد العاديين. إلاّ أن من حقّه الكشف عن شخصيته الرسمية في كل لحظة والمطالبة باحترام حصاناته كرئيسٍ لدولة أجنبية.

٢ ـ **وجود وصي على العرش في دولة معيّنة** وقيامه بجولات وزيارات للخارج. فهناك إجماع على تمتعه بكل الحصانات المقرَّرة للملوك.

٣ ـ **زوال الحصانات بمجرَّد انتهاء صفة الرئاسة**. فإذا تنازل الملك عن العرش، أو انتهت مدة ولاية رئيس الجمهورية، أو عُزل، أو استقال، فَقَدَ حقه في هذه الحصانات في الخارج. بل إن الحصانة القضائية تزول عنه بأثرٍ رجعي، بمعنى أنه يجوز رفع دعاوى ضده أمام المحاكم الأجنبية بخصوص أعمال خاصة (غير الأعمال الرسمية) أنجزها في الفترة التي كان فيها رئيساً. ففي العام ١٩٥٧، قضت محكمة استئناف باريس بعدم جواز تمسّك ملك مصر السابق، فاروق، بالحصانة القضائية المقرَّرة لرؤساء الدول وعدم جواز تنصّله من دفع ثمن ملابس اشتراها عندما كان يتمتّع بصفة رئيس الدولة المصرية[١]. غير أن الدول تسمح غالباً، على سبيل المجاملة الدولية، باستمرار الرؤساء السابقين في الاستفادة من الحصانات والامتيازات.

---

(١) Journal de droit international privé, 1959, p. 716.

٤ _ **الشك أو الخلاف حول صفة رئيس الدولة**. ويحدث ذلك عند قيام ثورة أو انقلاب أو حروب أهلية وادّعاء أكثر من شخص تسنّمَ منصب الرئاسة. فالدول التي تعترف لأحدهم بصفة الرئاسة تُقرّر له الحصانات وتعامله معاملة الرؤساء. والحكمة تقتضي، كما سبق لنا أن ذكرنا، بعدم الاعتراف بالرئيس الجديد إلاّ بعد التأكُّد من سيطرة أنصاره على مقاليد الأمور في البلاد.

القسم الثاني: رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية

يُعتبر رئيس مجلس الوزراء، في الأنظمة الديموقراطية البرلمانية، الجهاز التنفيذي الرئيسي للدولة. فهو المخوّل اتخاذ القرارات وتوجيه مجلس الوزراء في أعماله. وهو المسؤول سياسياً أمام البرلمان عن السياسة الداخلية والخارجية للحكومة. وهو، بهذه الصفة، الرئيس الإداري لوزير الخارجية. وفي حال الخلاف بينه وبين هذا الوزير فالكلمة الفصل له، لأنه هو المسؤول عن السياسة الخارجية أمام البرلمان. وكثيراً ما يجمع شخص واحد بين منصبيْ رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية. فالدكتور سليم الحص الذي شكّل حكومةً نالت ثقة مجلس النواب في ١٧/١٢/١٩٩٨ تولّى وزارة الخارجية في لبنان إلى جانب رئاسة مجلس الوزراء.

وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في مجال اتخاذ القرارات تخوّله، في معظم الأحيان، الاشتراك شخصياً في الاجتماعات والمؤتمرات الدولية المهمة، بمفرده أو إلى جانب رئيس الدولة. والسؤال المهمّ هنا يتعلّق بمدى أهليّته لإلزام الدولة على الصعيد الدولي. والجواب يكمن في نصوص الدستور التي تحدِّد صلاحيات كبار المسؤولين في الدولة.

وإذا كان الفقهاء قد أهملوا مسألة تحديد الوضع القانوني لرئيس مجلس الوزراء عندما يكون خارج بلاده، فإن التعامل الدولي قد سدّ هذا الفراغ وأكّد أن الامتيازات التي يتمتّع بها رئيس الحكومة لا ترقى إلى مرتبة امتيازات رئيس الدولة. ولكنه أقرّ، مع ذلك، بأن من حق رئيس الحكومة أثناء إقامته الرسمية في الخارج أن يُقابَل باستقبال رسمي، وأن تُحاط تنقلاته بالحماية، وأن يتمتّع بمعظم الحصانات المعروفة، ومنها الحماية الشخصية والحصانة القضائية وحصانة مقر الإقامة.

وبالنسبة إلى وزير الخارجية فهناك ارتباط زمني بين تاريخ قيام وزارات الخارجية في العالم وتاريخ ظهور العلاقات الدبلوماسية الدائمة. فالظروف التاريخية التي أدّت إلى قيام نظام الدبلوماسية الدائمة فرضت على الدول إنشاء إدارة داخلية تُعنى بالعلاقات الدولية. ومع تطوُّر هذه العلاقات تحوّلت هذه الإدارة إلى وزارة خارجية.

ولوزير الخارجية صفتان: **الأولى** أنه أحد الأجهزة الداخلية للدولة، وأنه أحد أعضاء الحكومة، وأن تعيينه ومركزه وصلاحياته تخضع للقانون الداخلي، وأنه الرئيس الإداري للإدارات التي تتكوّن منها وزارته وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج. **والثانية** أنه جهاز العلاقات الخارجية للدولة. وعن طريقه تتم المراسلات الدبلوماسية. وأمامه تُعتمد إحدى فئات السلك الدبلوماسي الأجنبي (فئة القائمين بالأعمال). وبإسهامه تُعدّ المعاهدات والاتفاقيات. وبمشاركته تجري الاجتماعات الدورية لبعض المنظمات الدولية أو الإقليمية.

ويمكننا تلخيص اختصاصاته بالأمور التالية:

١ ـ اعتماد فئة القائمين بالأعمال.

٢ ـ استقبال الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، والاستماع إلى مقترحاتهم وطلباتهم والردّ عليها ومعالجة شؤون المصالح المتبادلة بين دولته ودولهم.

٣ ـ مراقبة أوجه نشاط الجهاز الدبلوماسي والقنصلي لدولته في الخارج، بصفته الرئيس الأعلى لهذا الجهاز، عن طريق التعليمات التي يرسلها إليهم والتقارير التي يتلقاها منهم.

٤ ـ إخطار الدول الأجنبية بتعيين الممثلين الدبلوماسيين لدولته لديها واستدعائهم.

٥ ـ تولّي المفاوضات بين دولته والدول الأجنبية، والتوقيع على بعض الاتفاقيات الدولية، مثل الاتفاقات بالشكل المبسّط.

٦ ـ تحديد السياسة الخارجية لدولته بعد الاتفاق على ذلك في مجلس الوزراء.

٧ ـ نقل مراسلات الدول الأجنبية إلى رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزارات الأخرى، وإبلاغ الدول الأجنبية مراسلات هذه الأجهزة.

٨ ـ إخطار حكومته بالوضع الدولي وبكل المشكلات والشؤون التي تتعلّق بدولته، ومطالبتها عند الحاجة باتخاذ القرارات الملائمة.

٩ ـ القيام بشرح السياسة الخارجية للحكومة أمام البرلمان، والإجابة عن الأسئلة الكتابية أو الشفوية، والمشاركة في مناقشات اللجان من أجل الدفاع عن السياسة الخارجية.

وإذا كان وزير الخارجية يقوم بدور مهم في العلاقات الدولية، **فما مدى أهليّته لإلزام دولته؟** باستطاعته إلزام دولته عن طريق إبرام بعض الاتفاقات الدولية التي لا تحتاج إلى تصديق. واشتراكه في المفاوضات الدولية لا يتطلّب حصوله على تفويض. وأكّد الاجتهاد الدولي أن التصريحات التي يُدلي بها تُلزم دولته (قضية جزيرة غروينلاند، وتصريح وزير خارجية النروج في العام ١٩١٩، وحكم محكمة العدل الدولية الدائمة في العام ١٩٣٣).

ومن مؤشرات المكانة الرفيعة التي يتمتّع بها وزير الخارجية في العلاقات الخارجية التزامه إعلامَ الدول والمنظمات الدولية بتعيينه أو استقالته، عن طريق خطاب يُوجّهه هو إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لدى دولته، وإلى رؤساء البعثات الدبلوماسية لدولته في الخارج.

وبما أن وظيفته تضطرّه إلى كثرة السفر إلى الخارج لإجراء المفاوضات أو المشاركة في المؤتمرات، فهو يتمتّع في الدول الأجنبية بالحصانات الدبلوماسية ويُعامل بالأسلوب الذي يتناسب ومركزه.

القسم الثالث: أعضاء السلك الدبلوماسي

لكل بعثة دبلوماسية رئيس، فما هي مراتب رؤساء البعثات؟

وفي البعثة أعضاء، فمن منهم يتمتّع بالصفة الدبلوماسية؟

والبعثات الدبلوماسية أنواع، فما هي أهمها؟

وللمبعوثين الدبلوماسيين مهام وواجبات، فما هي حدودها؟

سنطلع على هذه الأمور في البنود التالية:

أولاً ـ مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية: يُصنَّف رؤساء البعثات الدبلوماسية، وفقاً للمادة ١٤ من اتفاقية فيينا، في فئات ثلاث:

١ ـ السفراء، أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرون ذوو الرتبة المماثلة.

٢ ـ المندوبون، أو الوزراء المفوّضون، أو القاصدون الرسوليون الوكلاء، المعتمدون لدى رؤساء الدول.

٣ ـ القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

ولا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم إلاَّ فيما يتعلق بالتشريفات وحق التقدّم (أو حق الأسبقية، أو حق الصدارة).

وإلى جانب هؤلاء الرؤساء نجد مجموعة من الممثلين الدبلوماسيين برتبة مستشار، أو سكرتير، أو ملحق. كما نجد عدداً من الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين والخدم.

ويُعتبر رئيس البعثة، وفقاً للمادة ١٣ من الاتفاقية، متولياً مهام منصبه في الدولة المعتمد لديها منذ تقديم أوراق اعتماده، أو منذ إعلانه عن وصوله وتقديم صورة طبق الأصل عن أوراق اعتماده إلى وزارة خارجية تلك الدولة، أو أية وزارة أخرى قد يُتّفق عليها، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق. ويُحدّد ترتيب تقديم أوراق الاعتماد، أو صورة طبق الأصل عنها، حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة. وهذا يعني أن الممثل الدبلوماسي الذي يصل قبل غيره من الممثلين الأجانب إلى إقليم الدولة المضيفة يُقدّم قبلهم أوراق اعتماده.

وهذا الترتيب يقتصر على مراسم الاستقبال وحق الصدارة، ولا

أثر له من ناحية الاختصاص والعمل والحقوق والواجبات والحصانات. وهنا نُبدي ملاحظتين:

الأولى تتعلّق بوجود تمايز بين فئتين من هؤلاء الممثلين. فالسفراء والوزراء المفوضون يمثلون رئيس الدولة، في حين أنه ليس للقائمين بالأعمال هذه الصفة. وخطاب اعتماد الفئة الأولى يصدر من رئيس الدولة الموفِدة ويُوجَّه إلى رئيس الدولة المضيفة، في حين أن خطاب القائمين بالأعمال يصدر من وزير خارجية الدولة الموفدة ويُوجّه إلى وزير خارجية الدولة المضيفة. ولهذا يحق للسفراء والوزراء المفوضين الاتصال المباشر برئيس الدولة المضيفة.

والثانية تتعلّق بالأسبقيّة بين رؤساء البعثات. فالمادة ١٦، المستندة إلى المادة ١٣، تقتضي بأن تكون الأسبقية لمن يتسلّم مهام منصبه قبل غيره. إلاّ أن الفقرة الثالثة من المادة ١٦ تسمح بالإخلال بهذا الترتيب عندما تنص على أن أحكام هذه المادة لا تُخلّ بالتقاليد الجارية أو التي قد تقبلها الدولة المضيفة بالنسبة إلى أسبقية ممثل الكرسي البابوي.

ثانياً ـ تكوين البعثة الدبلوماسية: إن القانون الداخلي لكل دولة هو الذي يحدّد عدد البعثات وحجمها ودرجات أعضائها وكيفية تعيينهم وترقيتهم ونقلهم. ومن الملاحظ أن عدداً لا يُستهان به من الدول أدخل، بعد صدور اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، الكثير من نصوصها في تشريعاته الوطنية.

وإذا كان اختيار أعضاء البعثة الدبلوماسية يعود إلى الدولة المعتمِدة فإن حريتها هنا ليست مطلقة، لأن للدولة المضيفة الحق، في بعض الحالات، في التدخل والاعتراض. فالمادة ١١ من

الاتفاقية تُجيز للدولة المضيفة، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة، ومع مراعاة الظروف والأحوال السائدة فيها وحاجات البعثة المعنية، رفض العدد الذي يتجاوز الحد المعقول والمعتاد. وهذا النص يمنح الدول المضيفة حق التدخل في مسألة حجم البعثة وحق رفض قبول بعض الأعضاء فيها.

وإذا كان على الموظفين الدبلوماسيين، مبدئياً، أن يحملوا جنسية الدول الموفِدَة فإنه يجوز تعيين أعضاء البعثة من بين رعايا الدول المضيفة بشرط موافقتها الصريحة. وإذا كان عضو البعثة يحمل جنسية الدولتين عومل كأنه يحمل جنسية الدولة المضيفة. ويجوز لعدة دول اعتماد شخص واحد كرئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك.

ويجوز للدولة المضيفة، في كل وقت، أن تعلن للدولة الموفِدة، ودون تبرير قرارها، أن رئيس البعثة أو أيّ موظف دبلوماسي فيها هو شخص غير مرغوب فيه persona non grata، أو أن أي موظف آخر فيها هو غير مقبول. وفي هذه الحالة تقوم الدولة الموفدة، حسب الاقتضاء، باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء خدماته في البعثة. ومن الممكن الإعلان عن شخصٍ ما بأنه غير مرغوب فيه أو غير مقبول قبل وصوله إلى إقليم الدولة المضيفة.

ويجب إخطار وزارة خارجية الدولة المضيفة بتعيين أفراد البعثة الدبلوماسية ووصولهم ومغادرتهم أو إنهاء خدماتهم في البعثة، وكذلك بوصول أي فرد من أسرهم ومغادرته، أو وصول الخدم الخاصين ومغادرتهم أو تركهم الخدمة. ويتوجَّب أيضاً إخطار الوزارة المذكورة في حال تعيين أو فصل موظفين أو خدم محليين ممن يحق لهم التمتّع ببعض الامتيازات أو الحصانات.

ويتكوّن طاقم البعثة الدبلوماسية عادةً من:

١ ـ **رئيس البعثة**. وهو الشخص الذي تعتمده دولة ما لرئاسة بعثتها الدبلوماسية الدائمة لدى دولة واحدة أو أكثر، أو لدى المنظمات الدولية.

٢ ـ **أعضاء البعثة**. وهم الموظفون الذين تعيّنهم الدولة الموفدة للعمل مع رئيس البعثة. وهم ثلاث فئات:

أ ـ **الموظفون الدبلوماسيون**. وهم أعضاء البعثة الذين يتمتّعون بالصفة الدبلوماسية، كالوزراء المفوضين، والمستشارين، والسكرتيرين، والملحقين بمختلف اختصاصاتهم.

ب ـ **الموظفون الإداريون والفنيون**. وهم أعضاء البعثة من غير الدبلوماسيين، والذين يقومون بأعمال إدارية وفنية في البعثة، كأمناء المحفوظات ومديري الحسابات، والكتبة.

ج ـ **المستخدمون**. وهم موظفون يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في أماكن البعثة، كعمال الهاتف والتنظيفات والحراس وسائقي السيارات.

٣ ـ **الخدم الخاصون** برئيس البعثة أو أحد أعضائها الدبلوماسيين.

ويُعتبر هذا التقسيم من الإيجابيات التي حقّقتها اتفاقية فيينا ووضعت حداً للاجتهادات السابقة المتضاربة حول تصنيف المراتب.

وللتفرقة بين هذه الفئات أهمية من ناحيتين: من ناحية شروط التعيين والقبول وتطبيق الحصانات والامتيازات، ومن ناحية وصف أعضاء السلك الدبلوماسي. فهذا السلك يقتصر على رئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين دون غيرهم من الإداريين أو الفنيين أو المستخدمين.

ثالثاً ـ أنواع البعثات الدبلوماسية الدائمة: هناك نوعان جديران بالاهتمام:

١ ـ **السفارة**، أي البعثة ذات المرتبة الأولى، وتكون برئاسة سفير.

٢ ـ **المفوضية**، أي البعثة ذات المرتبة الثانية، وتكون برئاسة وزير مفوّض.

ويمكن أن يشرف على النوعين من البعثات (السفارة والمفوضية) مبعوث دبلوماسي برتبة قائم بالأعمال، سواء أكان أصيلاً أم بالنيابة. ويتم ذلك في حالتين: غياب رئيس البعثة (السفير)، وسحب السفراء أو استدعائهم. فلا يجوز أن تبقى بعثة دبلوماسية دائمة دون رئيس، فإذا غاب رئيسها الأصيل، سواء أكان سفيراً أم وزيراً مفوَّضاً أم قائماً بالأعمال أصيلاً، تولّى رئاسة البعثة، أثناء غيابه، أعلى الموظفين الدبلوماسيين رتبةً، وسُمّي قائماً بالأعمال بالنيابة.

وليس في القواعد القانونية الدولية ما يشير إلى وجوب تسلّم أعلى موظف دبلوماسي في البعثة هذه المهمة، فقد يُنيب رئيس البعثة عنه موظفاً ذا رتبة أدنى، إذا كان يتولّى مهمة سرّية في البعثة، أو إذا كان موضع ثقة أكثر من غيره. ويُشترط في هذه الحالة موافقة دولته وإبلاغ الأمر إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة.

والمادة ١٩ من اتفاقية فيينا التي عالجت هذا الموضوع أدخلت عليه أمراً جديداً في الفقرة الثانية، هو قيام الدولة المعتمِدة، بعد موافقة الدولة المعتمد لديها، بتعيين أحد أعضاء البعثة من الإداريين أو الفنيين ليتولّى تصريف الأعمال الإدارية للبعثة، وذلك في حال عدم وجود أيّ من أعضاء البعثة الدبلوماسيين في الدولة المعتمد

لديها. ويحصل هذا الأمر في الحالات التي تشكو فيها البعثات من نقص في عدد دبلوماسيّيها. والموظف الإداري أو الفني الذي يُنتدب لمهمة تصريف الأعمال لا يتمتّع، باعتباره من غير الأعضاء الدبلوماسيين، بالحصانة الدبلوماسية، ولا يتحوّل، حقيقةً، إلى قائم بالأعمال بالنيابة.

ونلاحظ اليوم حدوث تطوُّر مهم في الممارسة الدبلوماسية. ففكرة المساواة في جميع المجالات بين الدول، وزيادة عدد هذه الدول، والرغبة في توثيق الصلات الدولية بينها، دفعت بها إلى التخلّي عن مرتبة المفوضيات ورفع مرتبة بعثاتها الدبلوماسية الدائمة إلى درجة سفارة.

وإلى جانب النوعين من البعثات (السفارة والمفوضية) نجد أنواعاً أخرى من البعثات الدائمة، مثل:

١ ـ **البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية** (العالمية كالأمم المتحدة، أو القارّيّة كمنظمة الدول الأميركية والاتحاد الإفريقي، أو الإقليمية كجامعة الدول العربية).

٢ ـ **المفوضيات السامية**. وهي بعثات ظهرت بعد انحسار الاستعمار وبقاء (أو إبقاء) الدول الجديدة مرتبطةً بعلاقات خاصة بمستعمريها السابقين (دول الكومنولث والدول الفرانكوفونية)، أو خاضعةً لانتداب دول كبرى (سوريا ولبنان، والانتداب الفرنسي، ووجود المفوّض السامي).

٣ ـ **البعثات الدبلوماسية لحركات التحرير الوطني**. فهذه الحركات تتمثل أحياناً، لدى الدول والمنظمات الدولية بعضوية كاملة أو بصفة مراقب. وبعثاتها قد تشكّل سفارات تتمتّع، كغيرها من

السفارات المعتمدة لدى الدول، بكامل الحقوق والواجبات، ويُسمّى رئيسها سفيراً. وقد يُطلق على البعثة اسم: ممثّليّة. وقد يُكتفى بافتتاح مكتب إعلام وارتباط لها.

رابعاً ـ مهام الممثلين الدبلوماسيين: يقوم الممثل الدبلوماسي، باعتباره أداة الاتصال بين دولته والدولة المضيفة، بعدد من المهام في الدولة الأخيرة. وأوردت اتفاقية فيينا، في مادتها الثالثة، أهم وظائفه التي يتمتّع بها. ويحلو لنا، قبل استعراض هذه الوظائف، إلقاء نظرة عجلى على شخصية هذا الممثل وتطور مهمّته منذ القدم.

كان الدبلوماسي في الأزمنة القديمة رسولاً يحمل رسالة خطية أو شفهية من حاكم إلى حاكم. وبما أنّ المسافات بين الأقطار كانت شاسعة والمواصلات والاتصالات صعبة، فقد حظي الدبلوماسي بكل الصلاحيات التي تسمح له بالتصرّف من دون العودة إلى الحاكم الذي انتدبه لهذه المهمّة. كانت أثينا، مثلاً، تختار مبعوثيها الدبلوماسيين بالاقتراع الشعبي العام. وكان ذلك يعني تخويلهم صلاحيات واسعة من دون الرجوع إليها. صحيح أنّ اتخاذ القرار النهائي في الماضي كان، بلا شك، من صلاحيات الحاكم، إلاّ أنّ الحاكم كان لا يواجه الحكام الآخرين (لبُعد المسافة غالباً) ولا يتفاوض معهم. كان يترك هذه المهمة للدبلوماسيين.

وكان مسموحاً للدبلوماسي، بعد إبلاغ رسائله إلى الحاكم، أن يتحدث إلى الشعب مباشرةً لإقناعه بمحتوى الرسائل التي يحملها. ولكن هذه الممارسة توقّفت في العصور الوسطى عندما أصبح اختيار الدبلوماسي مقتصراً على أبناء الطبقة الأرستقراطية، أو على المشاهير والمبدعين المتعاونين مع الحاكم.

وكان للهدايا دور مميّز في العلاقات الدولية. كانت أحياناً تحل محل الرسالة، أو تعبّر عن موقف أو رأي معيّن، فقد ورد في أحد **«ألواح تل العمارنة»** (التي تم اكتشافها في القرن الماضي في جنوب مصر) أنّ ملك الآشوريين بعث برسالة إلى فرعون مصر يُذكّره فيها بالهدايا الثمينة التي كان والده يبعث بها إلى والد الفرعون. وورد في لوح آخر أنّ ملكاً آخر شكا إلى الفرعون من أنّ التماثيل التي أهداها إليه لم تكن من الذهب الخالص.

وكان للدبلوماسي أهميّة كبرى، فقد كان يجسّد صورة الدولة لدى الدولة الأخرى. وكان تقرير دولة لدولة يتوقف على المكانة السياسية والعلمية والثقافية التي يتمتّع بها الدبلوماسي في بلده. ولهذا رأينا دولاً تُعرب عن تبرّمها أو امتعاضها لدى إرسال دبلوماسيين إليها لا تتوافر فيهم الصفات والخصال الحميدة. وتروي كتب التاريخ في هذا الصدد حادثتين: **الأولى** هي أنّ ملك بابل بعث يوماً برسالة إلى فرعون مصر مع وفد ضمّ بين أعضائه راعي حمير، فأدرك الفرعون أنّ العلاقات بين البلدين بلغت مستوى متدنّياً يُنذر باندلاع أزمة. **والثانية** هي أنّ أحد الحكّام أراد الإعراب عن استيائه وغضبه من تصرفات الفرعون فأرسل إليه رئيس وزرائه، ولكن من دون رسالة[1].

واليوم، ورغم هيمنة ما يُعرف بدبلوماسية القمّة، فإنّ دور الدبلوماسي ما يزال بارزاً ومهماً، فهو الذي يضع التقارير لاجتماعات وزراء الخارجية التي تُعِدّ لمؤتمرات القمّة، وهو الذي يشترك في وضع جدول الأعمال، ويقدم النصح في المفاوضات، ويتولّى تصحيح الأخطاء أو الهفوات أو المواقف أو التصريحات التي يتورّط

(١) راجع ما كتبه جميل مطر في صحيفة الحياة، فيس ٢٢/٥/٢٠٠٦.

فيها الحكام أثناء محادثات القمة أو خلال المؤتمرات الصحافية. بل إنّ للدبلوماسيين المحنّكين فضلاً، في أحيان كثيرة، في تنبيه الحكام إلى خطورة ارتجال الخطابات ووجوب التقيّد بالنصوص المكتوبة والمعدّة من قبل. ويحرص كثير من الدبلوماسيين على تزويد رؤسائهم، قبل إلقاء التصريحات أو الدخول في مفاوضات، ببطاقات صغيرة تشير إلى أهم المواقف التي لا يجوز الخروج عنها. ولهذا فإنّ الحكومات تختار عادةً الدبلوماسيين المؤهّلين للدفاع عن سياستها والالتزام بتوجيهاتها وتنفيذ مخططاتها. فالإدارة الأميركية، مثلاً، الحريصة على وجود إسرائيل وأمنها، والمتواطئة معها على تخريب الوطن العربي وتفتيته ونشر الفتن فيه، تتعمد اختيار الصهيونيين أو المتصهينين من دبلوماسيّيها لتمثيلها في العواصم العربية.

ونعود إلى المادة الثالثة من اتفاقية فيينا لنلخص أهمّ وظائف الممثل الدبلوماسي، وهي:

١ ـ **تمثيل دولته لدى الدولة المعتمد لديها.** فالممثل الدبلوماسي هو المندوب الرسمي لدولته لدى الدولة المضيفة، وصلة الوصل بين الدولتين. وهو لا يكتفي بالتمثيل في المناسبات الرسمية بل يعمد، عند الاقتضاء، إلى طلب الاستفسارات من الحكومة المضيفة وتقديم الاحتجاجات إليها وشرح سياسة حكومته. ونطاق اختصاصه يشمل إقليم الدولة المضيفة والأقاليم التابعة لها (في حال إشرافها على أقاليم غير متمتّعة بالحكم الذاتي). وإذا اعتُمد كممثل دبلوماسي واحد لدى أكثر من دولة جاز له التنقل بين عواصم الدول المضيفة.

٢ ـ **حماية مصالح دولته ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرّها القانون الدولي.** فمن مهامه الدفاع

عن مصالح دولته في الدولة المعتمد لديها. وإذا تعرَّضت هذه المصالح لأي خطر، نتيجةَ تدبيرٍ أو تصرّفٍ معيّن، سارع إلى مراجعة وزارة الخارجية في تلك الدولة. وقد يضطر إلى إرسال مذكرات رسمية يشرح فيها مطالب دولته أو مواقفها. ومن مهامه أيضاً حماية مصالح مواطني دولته والدفاع عن حقوقهم وتقديم المساعدات والتسهيلات لهم عند تعرّضهم للمآزق والصعوبات. وهو يقوم، في حال عدم وجود ممثّل قنصلي لدولته في الدولة المضيفة، بمنح الجوازات والتأشيرات، والتصديق على الشهادات والوثائق، وممارسة وظيفة الكاتب العدل وضابط الأحوال الشخصية.

٣ ـ **التفاوض باسم دولته مع الدولة المعتمد لديها**. فمن وظائفه الاشتراك في مفاوضات مع مندوبي الدولة المعتمد لديها بقصد التوصُّل إلى عقد اتفاقات دولية. وكان في الماضي يحتاج إلى كتاب تفويض خاص لإنجاز هذا العمل. ولكن الأمر تغيَّر مع صدور قانون المعاهدات في العام ١٩٦٩. وكتاب التفويض لا يُطلب إلاَّ إذا خُوّل الممثل حقَ التوقيع على المعاهدة باسم الدولة. والممثّل يُطلع حكومته، خلال المفاوضات، على كل ما يجري لكي يتلقّى منها التعليمات والتوجيهات اللازمة.

٤ ـ **استطلاع الأحوال والتطوُّرات في الدولة المعتمد لديها بكل الوسائل المشروعة، وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة دولته.** فمن واجبه التعرّف إلى أوضاع الدولة المضيفة وإلى كل ما يجري فيها من أحداث وتطوُّرات سياسية، ورفع هذه المعلومات إلى دولته. وتتطلَّب هذه المهمة حنكةً ومهارةً ودرايةً، وإلاَّ اتُّهم الممثل بالتجسس لحساب دولته. ومن العادات والتقاليد أن يرسل الممثل إلى دولته تقارير دورية تتضمَّن المعلومات التي استقاها.

٥ ـ **تعزيز العلاقات الودِّية بين دولته والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية**. فهذه المهمة تشكِّل، في الحقيقة، السبب الأهم لقيام العلاقات الدبلوماسية. والدبلوماسي الناجح هو الذي يتميّز بتوطيد العلاقات بين البلدين والإسراع في تسوية أي خلاف أو سوء تفاهم من شأنه تعكير صفو هذه العلاقات.

خامساً ـ واجبات الممثلين الدبلوماسيين: تحدّد المادتان ٤١ و٤٢ من اتفاقية فيينا أهم هذه الواجبات، وهي:

١ ـ **احترام قوانين وأنظمة الدولة المعتمد لديها وعدم التدخل في شؤونها الداخلية**، وذلك دون الإخلال بالامتيازات والحصانات التي يتمتّع بها الممثل الدبلوماسي. فمن واجباته عدم التعرّض للقوانين والأنظمة السائدة في الدولة المضيفة، وعدم التهرُّب من الخضوع لها. وإذا وجد فيها ما يمسّ حصاناته وامتيازاته، أو حصانات وامتيازات بعثته، فعليه مراجعة وزارة خارجية الدولة المضيفة، أو رفع الأمر لحكومته لاتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير.

ومن واجباته كذلك الامتناع عن التدخل في شؤون الدولة المضيفة، والابتعاد عن كل عمل أو تصرّف أو تصريح من شأنه الإساءة إلى سيادتها وكرامتها، وإثارة الفتن والاضطرابات فيها. فهو لم يُرسل لإجراء إصلاح فيها، بل اعتُمد لبذل الجهود من أجل توطيد العلاقات الودِّية والسلمية بينها وبين دولته.

٢ ـ **اعتبار وزارة خارجية الدولة المضيفة المرجع المباشر لأعمال الممثل الدبلوماسي**، إلاَّ إذا كان بين الدولتين اتفاق يسمح له بالاتصال بوزارات أخرى في الدولة المضيفة. وحصر المرجعية بوزارة الخارجية يفرض عليه، قبل الاتصال بالدوائر السياسية أو

الدينية أو المهنية أو غيرها في الدولة المضيفة، الحصول على إذن من هذه الوزارة أو إطلاعها على نشاطه في هذا المجال. واتصاله بوزارة الخارجية قد يتم شفوياً (وهي العادة المفضّلة)، أو خطياً عن طريق المذكرات والرسائل المعروفة في المراسم الدبلوماسية.

٣ ـ **عدم استخدام دار البعثة بطريقة تتنافى ووظائف البعثة.** فاتفاقية فيينا، وغيرها من الاتفاقيات التي تستمد قواعدها من القانون الدولي العام، توفّر للأماكن التي تشغلها البعثة (ومنها دار البعثة ومنزل المبعوث الدبلوماسي) الحصانات والامتيازات الكفيلة بتسهيل عمل البعثة. ولهذا، فعلى أعضاء البعثة عدم استعمال هذه الأماكن لغير الأغراض المقرَّرة لها. وتحدث الإساءة عندما يُسمح للفئات المعارضة في الدولة المضيفة باستعمال مقر البعثة لأغراض سياسية، أو عندما يُحوّل المقر إلى مركز تُحاك فيه المؤامرات والدسائس ضد تلك الدولة، أو عندما تُفتَح أبواب البعثة لإيواء المجرمين العاديين الفارِّين من وجه العدالة.

٤ ـ **عدم ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية في الدولة المعتمد لديها.** فهو لم يُرسَل إلى هذه الدولة لممارسة هذه الأنواع من النشاط. غير أن هذا الحظر لا يشمل النشاط الفني والأدبي بمختلف أنواعه.

تلك هي أهم واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه الدولة المضيفة. وهنا نبدي ثلاث ملاحظات: **الأولى** هي أن الإخلال بهذه الواجبات لا يؤدِّي إلى رفع الحصانة الدبلوماسية عنه، إلاَّ إذا قرّرت دولته ذلك. فالدولة المضيفة تستطيع أن تطلب من دولته تأنيبه أو سحبه، كما أنها تستطيع اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه. **والثانية** هي أن

القانون الدولي العام هو الذي يختصّ بتنظيم واجبات الممثل الدبلوماسي تجاه الدولة المضيفة، في حين أن واجباته تجاه دولته تدخل في اختصاص القانون الوطني أو الداخلي. **والثالثة** هي أن وظائف البعثات الدبلوماسية الخاصة وواجباتها تُحدَّد باتفاق الدولتين المعنيتين، وهي لا تختلف كثيراً عن مهمات البعثات العادية.

وأسلوب البعثات الخاصة كان سائداً في الماضي، ولكنه تقلّص مع ولادة البعثات الدائمة. غير أن تفاقم المشكلات الدولية في القرن العشرين جعل البعثات الدبلوماسية الدائمة غير قادرة بمفردها على إنجاز جميع مهامها. وكان ذلك من أسباب عودة ظهور البعثات الخاصة وقيامها بدور بارز في معالجة المشكلات التي تتطلّب درجة عالية من التخصّص لا تتوافر غالباً في البعثات الدائمة.

وفي ٨/ ١٢/ ١٩٦٩، أقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية البعثات الخاصة والبروتوكول الاختياري المتعلّق بالتسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية. وورد في الاتفاقية أن المقصود بتعبير البعثة الخاصة هو **البعثة الموقتة التي تمثّل الدولة والتي توفدها دولة إلى أخرى، بموافقة هذه الأخيرة، لتعالج معها قضايا خاصة، أو لتؤدّي لديها مهمة محدَّدة.**

والبعثة الخاصة يمكن أن تتكوّن من ممثّل واحد أو أكثر. ويمكن أن تضم أيضاً أعضاء ليس لهم صفة تمثيلية (كالخبراء والمستشارين والإداريين). ومن الشائع ضم واحد أو أكثر من أعضاء البعثة الدبلوماسية لدى الدولة المضيفة إلى البعثة الخاصة، نظراً لمعرفتهم بأوضاع الدولة الأخيرة.

وتقوم البعثة الخاصة بمهمة واحدة تُحدَّد باتفاق مسبق بين

الدولتين. ومن أشهر مهماتها: المهمة التفاوضية لوضع اللمسات الأخيرة على مشروع معاهدة، مثلاً، والمهمة التمثيلية لمشاركة دولة في الاحتفالات الرسمية لدى دولة أخرى.

ومنحت الاتفاقية امتيازات وحصانات لمقر البعثة الخاصة وأعضائها لا تختلف كثيراً عن تلك التي يتمتّع بها أعضاء السلك الدبلوماسي. وتنتهي مهام البعثات الخاصة باتفاق الدولتين، أو بإنجاز المهمّة، أو بانقضاء الأجل المحدَّد لها، أو باستدعائها، أو بإنهاء مهمّتها.

الفصل الثالث

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

يتمتّع الممثل الدبلوماسي بحصانات وامتيازات متنوّعة في الدولة المضيفة حيث يمارس عمله. وكانت هذه الحصانات في الماضي تستند إلى قواعد المجاملة الدولية فأصبحت اليوم تستند إلى القانون الدولي العام. وتُعتبر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الوثيقةَ الدولية الأولى والأهم التي قنّنت الأعراف الدولية الخاصة بالحصانات الدبلوماسية.

والغاية من تقرير هذه الحصانات هي الرغبة في تمكين الممثل الدبلوماسي من ممارسة مهامه بحرّيةٍ وطمأنينةٍ، بعيداً عن أي ضغط أو تهديد. ولكن الفقهاء اختلفوا في تبرير الحصانات، أو في تكييفها القانوني، فظهرت نظريات ثلاث:

١ ـ **نظرية امتداد الإقليم**. وفحواها أن الممثل الدبلوماسي في إقليم الدولة المضيفة مستمرّ الوجود في إقليم دولته. ولهذا فهو لا يخضع لقوانين الدولة المضيفة. وقد تزامن ظهور هذه النظرية مع انتشار فكرة الاختصاص الإقليمي. ومع أنها لم تعد اليوم صالحة، بشكل دقيق، للتطبيق، فإن آثارها ما زالت باقية في حالات حماية اللاجئين السياسيين.

٢ ـ **نظرية الصفة التمثيلية**. ومؤدَّاها أن الممثل الدبلوماسي

ينوب، حينما يباشر وظيفته، عن رئيس دولته، فيحقّ له، باعتباره وكيلاً عنه، التمتّع بالحصانات المقرَّرة للرئيس. ويؤخذ على هذه النظرية تجاهلها فكرة عدم تمتّع الممثل الدبلوماسي بالمركز الذي يشغله رئيس الدولة وعجزه، بالتالي، عن الإفادة من كل امتيازاته.

٣ ـ **نظرية مقتضيات الوظيفة**. وهي النظرية السائدة اليوم. وهي تقول بوجود ترابط بين الحصانات ووظيفة الممثل الدبلوماسي. فأساس الحصانة هو تمكين الممثل من ممارسة وظيفته وأداء عمله دون عراقيل. وهذا يعني أن الحصانات مقرّرة، أصلاً، لصالح الوظيفة وليس لمنفعة الممثل الشخصية. وقد أخذت بهذه النظرية اتفاقية فيينا حينما قرّرت في ديباجتها بأن الغرض من هذه الامتيازات والحصانات «ليس إفادة الأفراد، بل ضمان الأداء الفعّال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلةً للدول».

وكما اختلف الفقهاء حول تكييف الحصانات اختلفوا كذلك حول تصنيفها. ومع أن اتفاقية فيينا لم تتضمّن تبويباً معيّناً، فبإمكاننا أن نستخلص من نصوصها (لا سيما المواد ٢٠ إلى ٤٠) نوعين من الحصانات والامتيازات: الأول خاص بالبعثة، والثاني بالمبعوث الدبلوماسي.

القسم الأول: حصانات وامتيازات البعثة الدبلوماسية

وهذه الحصانات تتعلّق بمقر البعثة وبمستنداتها وبتيسير عملها.

أولاً ـ حصانات وامتيازات المقرّ والمستندات: وهي تشمل الأمور المهمة التالية:

١ ـ **اقتناء الأماكن اللازمة للبعثة في إقليم الدولة المضيفة**. وعلى

هذه الدولة، في هذه الحالة، إمّا أن تُيسّر عملية الاقتناء، وإمّا أن تساعد على الحصول على الأماكن اللازمة بأية طريقة أخرى. وعليها كذلك، عند الاقتضاء، مساعدة البعثات على الحصول على مساكن لائقة لأعضائها. والمقصود بذلك قيام الدولة المضيفة بتسهيل عملية تملّك العقارات اللازمة للبعثة إذا رغبت الدولة الموفدة في ذلك، أو بتسهيل عملية استئجار العقارات إذا فضّلت تلك الدولة هذا الأسلوب. ونستنتج من هذه القاعدة التي تنص عليها المادة ٢١ من الاتفاقية أن للدولة المضيفة حق الخيار بين التملُّك والاستئجار، بشرط أن يكون منع التملك عاماً، أي غير مقتصر على دولة معيّنة.

٢ ـ **حُرمة دار البعثة**. فلا يجوز لموظفي الدولة المضيفة دخولها إلاّ برضى رئيس البعثة أو من يقوم مقامه. ويترتّب على هذه الدولة التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية أماكن البعثة من أي اقتحام أو ضرر، ومنع أي إخلال بأمن البعثة أو أي مساس بكرامتها.

وتُعفى أماكن البعثة وأثاثها والأموال الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ. وتطبّق هذه القاعدة على دار البعثة وملحقاتها، كمنزل رئيس البعثة والحديقة والمرآب والأراضي الملحقة بها والمستخدمة لأغراض البعثة.

غير أنه يجوز للسلطات المحلية دخول مقر البعثة استثنائياً عند الضرورة القصوى لمنع ارتكاب الجرائم أو مكافحة اندلاع الحرائق. ويُجمع معظم الفقهاء على ضرورة تسليم الأشخاص الذين لا يتمتّعون بالحصانة الدبلوماسية والذين يرتكبون جرائم داخل المباني الدبلوماسية إلى السلطات المحلّية. ويتّجه الاجتهاد إلى إخضاع

العقود والتصرّفات القانونية التي تتم داخل أماكن البعثة لأحكام القوانين المحلّية. وبالنسبة إلى منح حق اللجوء السياسي من قبل السفارات، فإن اجتهاد محكمة العدل الدولية يقرّه بعد حصول رئيس البعثة على موافقة حكومته.

٣ ـ **حرمة محفوظات البعثة ووثائقها**. فهي مصونة في كل وقت وأيًّا يكن مكانها.

٤ ـ **إعفاء دار البعثة من كل الضرائب والرسوم**، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، سواءٌ أكانت المرافق التي تشغلها مملوكة أم مستأجرة، ما لم تكن هذه الضرائب والرسوم مقابل خدمات خاصة معيّنة (كرسوم الهاتف والكهرباء والماء. . .). وهذا الإعفاء لا يسري على تلك الضرائب والرسوم التي تكون، بموجب تشريع الدولة المضيفة، على عاتق الشخص المتعاقد مع الدولة الموفدة أو مع رئيس البعثة. فلو تعاقدت البعثة أو رئيسها مع مقاول لبناء دار البعثة، أو مع تاجر لتأثيث الدار، فإن المقاول أو التاجر لا يُعفى من الضرائب والرسوم المقرَّرة على أمثالهما بموجب قانون الدولة المضيفة.

ثانياً ـ الحصانات والامتيازات الخاصة بتيسير عمل البعثة: وهي تشمل الأمور المهمّة التالية:

١ ـ تقديم الدول المضيفة للبعثة كل التسهيلات الضرورية **لإنجاز أعمالها**.

٢ ـ **كفالة حرّية التنقل والانتقال في إقليمها لجميع أعضاء البعثة**، في حدود قوانينها وأنظمتها المتعلّقة بالمناطق الممنوعة أو المحدّدة لأسباب الأمن الوطني.

٣ ـ تأمين وحماية حرّية الاتصال للبعثة من أجل القيام بالأغراض الرسمية. فيجوز للبعثة، لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وُجدت، استخدام جميع وسائل الاتصال المناسبة، بما في ذلك حملة البريد الدبلوماسي (الرُّسل الدبلوماسيون) والرسائل الموجّهة بالرموز أو الشيفرة. على أنه لا يجوز للبعثة تركيب واستخدام جهاز لاسلكي إلاّ بموافقة الدولة المضيفة.

٤ ـ اعتبار حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة، فلا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها إذا كانت تحمل علامات خارجية ظاهرة تبيّن طبيعتها، وبشرط عدم احتوائها على غير الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي. ولكنه يحق للدول المضيفة، إذا قام لديها دليل أكيد على وجود مخالفة، أن تطلب الاطلاع على محتويات الحقيبة بحضور مندوب عن البعثة. وعليها، في حال الإخفاق، أن تتحمَّل نتائج هذا العمل.

وتقوم الدولة المضيفة بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته، على أن يكون مزوّداً بوثيقة رسمية تبيّن مركزه وعدد الطرود التي تتألّف منها الحقيبة الدبلوماسية. ويتمتّع شخص هذا الرسول بالحصانة. ولا يجوز إخضاعه لأيِّ شكل من أشكال التوقيف أو الاعتقال.

ويجوز للدولة الموفدة أو للبعثة تعيين رسل دبلوماسيين خاصّين، على أن ينتهي سريان الحصانة المذكورة بقيام الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته. ويجوز أن يُعهد بهذه الحقيبة إلى ربّان إحدى الطائرات التجارية. وفي هذه الحالة، يجب تزويده بوثيقة

رسمية تبيّن عدد الطرود التي تتألّف منها الحقيبة، دون اعتباره رسولاً دبلوماسياً. ويجوز للبعثة إيفاد أحد أعضائها لتسلّم الحقيبة من الربّان مباشرةً وبحرية تامة.

٥ ـ **إعفاء الرسوم والإتاوات التي تتقاضاها البعثة مقابل الأوراق الرسمية من جميع الضرائب والرسوم.**

القسم الثاني: حصانات وامتيازات المبعوث الدبلوماسي

يمكننا إجمالها بثلاث: الحصانة (أو الحرمة) الشخصية، والحصانة القضائية، والحصانة (أو الإعفاءات) المالية. ولدينا بعض الملاحظات حول الحصانات الدبلوماسية.

أولاً ـ الحصانة الشخصية: تُعتبر هذه الحصانات من أقدم الحصانات، حتى قيل إن بقية الحصانات متفرّعة منها. والمادتان ٢٩ و٣٠ من الاتفاقية تُحدّدان عناصر هذه الحصانة. وهي تعني أن حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة، فلا يجوز إخضاعه للتوقيف أو الاعتقال. وعلى الدولة المضيفة معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ كل التدابير المناسبة للحؤول دون حصول أي اعتداء على شخصه أو حرّيته أو كرامته.

ويتمتّع منزله الخاص بذات الحصانة والحماية التي تتمتّع بها أماكن البعثة. وتشمل هذه الحصانة أيضاً وثائقه ومراسلاته وأمواله الرسمية. وتكفل له الدولة المضيفة حرية التنقل في إقليمها، بشرط عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها، وتمنحه الكثير من الامتيازات التي تساعده على أداء مهماته بحرّية واستقلال.

ثانياً ـ الحصانة القضائية: وتعني هذه الحصانة إعفاء الدبلوماسي

من الخضوع لقضاء الدولة المعتمد لديها. وهي إحدى النتائج لحرية التصرّف التي يجب كفالتها له. وهي ضرورية لتمكينه من أداء أعماله بحرّية والحؤول دون اتخاذ القضاء وسيلةً لمراقبة تصرّفاته. وتشمل الحصانة القضائية: القضاء الجنائي والقضاء المدني والقضاء الإداري:

١ ـ **الحصانة من القضاء الجنائي**. فالمبعوث الدبلوماسي، وفقاً للمادة ٣١ من الاتفاقية، يتمتّع بالحصانة القضائية فيما يتعلّق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها، مهما تكن طبيعة الجرم المرتكب (مخالفة أو جنحة أو جناية)[١]. وكل ما يمكن الدولة المضيفة أن تفعله، في مثل هذه الحالات، هو إخطار دولته، أو طلب سحبه أو طرده (وفقاً لنوعية الجرم الذي أقدم عليه).

٢ ـ **الحصانة من القضاء المدني والإداري**. فالمبعوث، وفقاً للمادة المشار إليها، يتمتّع هنا كذلك بالحصانة القضائية إلاّ في الحالات الآتية:

أ ـ الدعاوى العينيّة المتعلّقة بالأموال العقارية الخاصة، الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازة المبعوث لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة (أي لحسابها) لاستخدامها في أغراض البعثة.

(١) نشير، على سبيل المثال، إلى القرار الذي أصدره قاضي التحقيق في بيروت، في ١٩٩٩/١٢/٣٠، بعدم سماع الدعوى المقامة ضد أربعة دبلوماسيين سابقين في السفارة العراقية في بيروت، في قضية قتل معارض عراقي، لتمتّعهم بالإعفاء القضائي بفعل الحصانة الدبلوماسية، لأنهم كانوا، في تاريخ حصول الجريمة، أعضاء في البعثة الدبلوماسية العراقية المعتمدة في لبنان. وورد في حيثيات القرار أنه «لا تجوز ملاحقة المبعوث الدبلوماسي أمام القضاء الجزائي اللبناني في أي جريمة حتى لو تمثّلت بفعل شخصي لا دخل لوظيفته فيه»، وذلك سنداً إلى أحكام المادتين ١٣١ و١٣٦ من أصول المحاكمات الجزائية (**النهار** في ١٢/ ١/ ٢٠٠٠).

ب ـ الدعاوى المتعلّقة بالإرث والتركات، والتي يظهر فيها المبعوث بوصفه منفّذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة.

ج ـ الدعاوى المتعلّقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

ويتمتّع المبعوث الدبلوماسي، بالإضافة إلى ذلك، بالإعفاء من أداء الشهادة أمام المحاكم، مهما يكن نوعها أو اختصاصها. ولا يجوز اتخاذ أيّ إجراء تنفيذي إزاء المبعوث إلاّ في الحالات الثلاث التي يخضع فيها للاختصاص القضائي المحلي، وبشرط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو منزله.

غير أن تمتّعه بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة. فالطرف المتضرّر يستطيع رفع الدعاوى ضده أمام محاكم الدولة الأخيرة، أي دولة المبعوث. وقد تُقرِّر الجهات المختصة في هذه الدولة رفع الحصانة عنه لتمكين الطرف المتضرّر من مقاضاته أمام محاكم الدولة المعتمد لديها.

ويجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتّع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المستفيدون منها. غير أن التنازل يجب أن يكون صريحاً في جميع الأحوال. ولا يحق لأيٍّ من هؤلاء المتمتّعين بالحصانة القضائية، إن أقام دعوى، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرةً بالطلب الأصلي. ثم إن التنازل عن هذه الحصانة، بالنسبة إلى أية دعوى مدنية أو إدارية، لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم، بل لا بدّ، في هذه الحالة الأخيرة، من تنازل مستقل.

ويعتبر الكثيرون أن هذا الأمر الذي نصَّت عليه الفقرة الرابعة من المادة ٣٢ من الاتفاقية يتنافى مع أصول المنطق.

ثالثاً ـ الإعفاءات المالية: يُعفى المبعوث الدبلوماسي، وفقاً للمادة ٣٤ من الاتفاقية، من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينيّة، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

١ ـ الضرائب غير المباشرة المندمجة في أثمان السلع أو الخدمات.

٢ ـ الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة، الكائنة في إقليم الدولة المضيفة، ما لم تكن في حيازته نيابةً عن الدولة المعتمدة من أجل استخدامها في أغراض البعثة.

٣ ـ الضرائب التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات.

٤ ـ الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشيء في الدولة المضيفة، والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة.

٥ ـ الرسوم والضرائب المفروضة مقابل خدمات معيّنة، كالإنارة والمياه.

٦ ـ رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري ورسم الطابع بالنسبة إلى الأموال العقارية الخاصة.

وتسهيلاً لعمل المبعوث واستقراره تعفي الدولة المضيفة من الضرائب والرسوم الجمركية المواد المعدّة لاستعماله الخاص أو لأفراد أسرته.

رابعاً ـ ملاحظات حول الحصانات الدبلوماسية: **الملاحظة الأولى** هي أن الحصانة الدبلوماسية بمختلف فروعها، كلِّياً أو جزئياً، وضمن قيود محدَّدة، تمتدّ إلى مجموعة من الأشخاص العاملين أو

المقيمين في البعثة الدبلوماسية، مثل: أفراد أسرة المبعوث الذين يقيمون معه، بشرط ألاّ يكونوا من مواطني الدولة المعتمدة، وجميع أعضاء البعثة من الإداريين والفنيين وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يقيمون معهم، والمستخدمون المحليون في البعثة والخدم الخاصون، إذا لم يكونوا مواطنين أو مقيمين إقامة دائمة في الدولة المضيفة.

والملاحظة الثانية هي أن العمل بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية يبدأ من تاريخ دخول المبعوث أراضي الدولة المضيفة لتسلّم مهام وظيفته. وإذا كان المبعوث مقيماً في تلك الدولة فإنّ تمتّعه بالحصانات والامتيازات يبدأ من وقت الإخطار بتعيينه. وعندما تنتهي مهمته في الدولة المضيفة يتوقف تمتّعه بالحصانات من تاريخ مغادرته إقليمها، أو بعد مدة معقولة تسمح له بترك الإقليم. وفي حال وفاة المبعوث يستمر أعضاء أسرته في التمتع بالحصانات إلى أن يغادروا الإقليم. ويحق لهم سحب منقولاته، باستثناء ما يكون منها محظوراً تصديره وفقاً لقوانين الدولة المضيفة.

والملاحظة الثالثة هي أن البعثات الخاصة، التي نظّمتها الاتفاقية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٨/ ١٢/ ١٩٦٩، لا تتمتّع بالحصانات التي أتينا على ذكرها بشكل كامل. وعلينا هنا التمييز بين ثلاث فئات:

١ ـ أعضاء البعثات الموفدة للمشاركة في مناسبات أو احتفالات وطنية. فهم يتمتّعون بالحصانات والامتيازات كاملةً.

٢ ـ أعضاء البعثات الموفدة في مهمّات سياسية، كحضور مؤتمر دولي أو إبرام معاهدة. فهم لا يتمتّعون بالحصانات إلاّ بعد إجراء اتفاق مع دولة المقر. والسبب يعود إلى أن هؤلاء قد لا يكونون من

أعضاء السلك الدبلوماسي، وقد لا يكونون مزوّدين بأوراق اعتماد لدى دولة المقر.

٣ ـ الأشخاص الموفدون لأداء مهمّة غير سياسية لدى دول أجنبية، وليسوا أعضاء في بعثة دبلوماسية، كأن يكونوا ممثلين لدولهم في المعارض الفنية أو العلمية أو التجارية. فهم لا يتمتّعون بأية حصانة، إلاّ إذا رغبت دولة المقر، بما تملك من سلطة تقديرية، في منحهم بعض الحصانات لتسهيل أعمالهم.

والملاحظة الرابعة هي أن تمتّع المبعوث بالحصانات الدبلوماسية ينتهي بانتهاء مهمّته في الدولة المضيفة. ولكن التعامل الدولي يتّبع أسلوباً يسمح بالإبقاء على هذه الحصانات بعد انتهاء المهمّة مدةً كافيةً لتدبير شؤونه ومغادرة إقليم الدولة.

ويواجه هذا التعامل إشكالاً عندما يظل المبعوث في إقليم الدولة بعد زوال صفته الدبلوماسية. فهل يجوز عندئذٍ مقاضاته من أجل تصرُّفات صدرت عنه خلال تولّيه مهامه، أي عندما كان محظوراً على المحاكم المحلية النظر فيها بسبب حصاناته؟ وبتعبير آخر: هل تظل هذه التصرّفات خارج نطاق اختصاص القضاء المحلي باعتبار أنها تمّت في فترة كانت فيها الحصانات قائمة؟ يميل الفقه الدولي إلى التمييز في هذا المجال بين الأعمال المتصلة بمهام الوظيفة الدبلوماسية والأعمال الشخصية الأخرى، فيؤكّد شمول الأعمال الأولى فقط بالحصانة بعد انتهاء المهمة الدبلوماسية. وأيّد الاجتهاد في بعض الدول هذا الاتجاه معتبراً أنه يجوز الدفع بالحصانة ضد دعوى رُفعت في وقت كان فيه المبعوث يمارس وظيفته.

والملاحظة الخامسة هي أن وصول المبعوث الدبلوماسي إلى مقر

عمله في الدولة المعتمد لديها، أو عودته منها إلى دولته، يقتضي أحياناً مروره بإقليم دولة ثالثة أو بعدة أقاليم أخرى. فهل يتمتّع خلال مروره بهذه الأقاليم بالمزايا والحصانات المتعلقة بصفته، أم أنه يُعامل معاملة أي أجنبي يعبر إقليم دولة أجنبية؟

إن صفته الدبلوماسية لدى الدولة المضيفة لا تمنحه الحق في مواجهة دولة أخرى بمزايا هذه الصفة، ومطالبتها بمعاملته وفقاً لكل الحصانات المقرَّرة له في الدولة المضيفة. غير أن المصلحة الإنسانية المشتركة، أو فكرة التضامن الدولي، تقضي عادةً بتيسير اجتياز المبعوثين أقاليم الدول الثالثة وتقديم التسهيلات اللازمة لهم لكي يتمكّنوا من الوصول، دون عناء أو عائق، إلى الجهات المقصودة. وليس بالإمكان تحديد حجم التسهيلات أو طرق المعاملات التي ينبغي لدول المرور توفيرها للمبعوثين المارِّين بأقاليمها. فالأمر يتوقف على متابعة العلاقات بين الدول، وعلى الأجواء والظروف التي تكتنف فترة المرور. ورغبت اتفاقية فيينا، في الفقرة الأولى من مادتها الأربعين، في تنظيم هذا الوضع فنصّت على ما يلي:

«إذا مرّ المبعوث الدبلوماسي بإقليم دولة ثالثة أو وُجِد فيه، وكانت هذه الدولة قد منحته تأشيرة دخول (إن يكن منحها مطلوباً)، للتوجه إلى أداء مهامه أو تسلّم وظيفته، أو للعودة إلى بلده، فعلى هذه الدولة أن توفِّر له الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات الضرورية التي يقتضيها ضمان المرور أو العودة. ويسري ذلك على أفراد أسرته المتمتّعين بالمزايا والحصانات، والمرافقين له، أو المسافرين بمفردهم للالتحاق به أو العودة إلى بلدهم».

واعتبرت الفقرة الثانية من المادة ٤٠ أن على الدولة الثالثة ألاَّ

تُعرقل، في الظروف المماثلة، مرور أعضاء البعثة من الإداريين والفنيين أو المستخدمين وأفراد عائلاتهم بإقليمها. ونصّت الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة على وجوب توفير هذه التسهيلات للرسل الدبلوماسيين والحقائب الدبلوماسية وجميع المراسلات الرسمية.

ونستنتج من هذه المادة أن التزام الدولة الثالثة مراعاةَ حرمة المبعوث وحصاناته، عند مروره بإقليمها، يقتصر على ما هو ضروري لتسهيل وصوله إلى مقر عمله. فإذا طالت فترة إقامته في دولة المرور دون ضرورة أو مبرِّر، جاز لهذه الدولة عدم الاستمرار في مراعاة حصاناته. ونستنتج كذلك أن الدولة الثالثة ليست ملزمةً توفيرَ معاملة متميزة للمبعوث الذي يمرّ بها أو يزورها للاستجمام أو السياحة أو الاستشفاء أو الاهتمام بشؤونه الخاصة، أي لأسباب لا تتصل بمهمة الدبلوماسية.

والملاحظة السادسة هي أن الاحتجاج (أو الاعتداد) بالحصانة الدبلوماسية يعود إلى الشخص الذي يتمتّع بها. فالبعثات الدبلوماسية تُرسل عادةً إلى مدير المراسم في وزارة خارجية الدولة المضيفة قائمةً بأسماء أعضائها حسب صفاتهم (دبلوماسيين، أو إداريين، أو فنيين، أو خدم خاصين. . .). وتتولّى هذه المديرية، بعد اعتماد القائمة، تنظيم سُبُل التعاون مع البعثات والسهر على ضمان الامتيازات والحصانات المقرَّرة للفئات المحدّدة في القوانين والاتفاقيات الدولية.

وعلى المواطن الذي يواجه مشكلة أو إشكالاً مع بعثة دبلوماسية، أو مع ممثل دبلوماسي، أن يراجع فوراً تلك المديرية، فهي المخوّلة توضيح صفة أي موظف في البعثة وحلّ كل إشكال. ومن واجبات

رجال الأمن، على اختلاف أنواعهم، إذا ما اعترضتهم مشكلة مع أي عضو في البعثة، الاتصال بواسطة رؤسائهم بوزارة الخارجية لإبلاغها ما حدث، قبل الإقدام على عمل قد يُرتِّب مسؤولية دولية على عاتق دولتهم تجاه دولة المبعوث الدبلوماسي.

الفصل الرابع

ابتداء المهمة الدبلوماسية وانتهاؤها

تبدأ المهمة الدبلوماسية عندما يباشر الممثل الدبلوماسي عمله. ويبقى هذا الممثل قائماً يمارس وظيفته إلى أن تنتهي مهمته بطريقة معينة. وسنطلع على ذلك في قسمين.

القسم الأول: ابتداء المهمة الدبلوماسية

تنص المادة الثانية من اتفاقية فيينا، كما أشرنا، إلى أن إنشاء البعثات الدبلوماسية يتم بالرضى المتبادل بين الدول. والحقيقة أن إقامة العلاقات الدبلوماسية وقطعها حقّ مطلق للدول ينطلق من مبدأ السيادة. فالدولة المستقلة لا تدخل في علاقات مع الدول الأخرى ولا تضع حدّاً لهذه العلاقات إلاّ برضاها. وتحديد مستوى هذه العلاقات أو نوعها يتمّ كذلك بإرادتها الحرة.

والاعتراف بالدولة المستقلة هو من مميّزات وجودها على المسرح الدولي. والاعتراف يقود غالباً إلى تبادل التمثيل الدبلوماسي الذي يتجلّى في حق الدولة في إيفاد ممثليها الدبلوماسيين إلى الخارج واستقبال أمثالهم من الخارج. وإذا كان التمثيل الدبلوماسي ضرورةً حيويةً يفرضها التطوُّر الذي طرأ على العلاقات والحاجات والمتطلّبات الدولية، فليس هناك قانون أو عرف يُرغم دولةً ما على

إقامة علاقات دبلوماسية مع دولةٍ أخرى لا تقيم وزناً للمواثيق والمبادىء الدولية والإنسانية.

والتمثيل الدبلوماسي يتجسّد في البعثات الدبلوماسية المتبادلة. ويعمل في هذه البعثات أشخاص يُطلق عليهم اسم: الممثلين أو المبعوثين الدبلوماسيين. ولا يحق لأحدهم ممارسة عمله في البعثة إلاّ بعد موافقة الدولة المضيفة على قبول ترشيحه. ولهذا فإن استمزاج رأي هذه الدولة يسبق تعيين المبعوث. ولا تُلزَم الدولة المضيفة، في حال رفضها ترشيح أحدهم لشغل منصب معيّن في البعثة الأجنبية، بيانَ الأسباب أو تبرير الرفض. وما يجري عادةً في مثل هذه الحالة، وخصوصاً إذا كانت العلاقات حسنةً بين الدولتين، هو تقديم مرشح جديد يحظى بموافقة الدولة المضيفة.

ويصطحب المبعوث الدبلوماسي معه لدى وصوله إلى الدولة المعتمد لديها أوراقَ اعتماده، أي كتاب اعتمادٍ موجّهٍ من رئيس دولته إلى رئيس الدولة المعتمد لديها. أما إذا كان المبعوث من رتبة قائم بالأعمال فكتاب الاعتماد يكون من وزير خارجيته إلى وزير خارجية الدولة المعتمد لديها.

وكتاب الاعتماد هو وثيقة تفويض تخوّل صاحبها حقّ ممارسة وظيفته الدبلوماسية وحقّ التمتّع بالمزايا والحصانات التي أتينا على ذكرها. وكتاب الاعتماد هو كذلك وثيقة شخصية، أي وثيقة صادرة عن رئيس دولة وموجَّهة إلى رئيس دولة أخرى، فإن تغيّر الرئيس بطريقة غير مشروعة في إحدى الدولتين كان على المبعوث تقديم كتاب اعتماد جديد يحمل تفويضاً من الرئيس الجديد.

ويُقدّم المبعوث الدبلوماسي (حسب صفته) أوراق اعتماده إلى رئيس الدولة المعتمد لديها، أو إلى وزير خارجيتها ضمن مراسم واحتفالات محدَّدة تُراعي نظام الأقدمية المتّبع في كل دولة.

القسم الثاني: انتهاء المهمة الدبلوماسية

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي في حالات وظروف معيّنة، أهمها:

أولاً ــ الاستقالة أو التقاعد أو الوفاة: تنتهي مهمته باستقالته أو تقاعده أو وفاته. وتلك حالات طبيعية تستدعي انتهاء المهمة.

ثانياً ــ انقضاء الأجل: فقد يكون هناك اتفاق بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها يُحدّد أجلاً لإنجاز المهمة الدبلوماسية، فإذا انقضى الأجل انتهت المهمة. فللبعثات الدبلوماسية الخاصة، مثلاً، أجل معيّن يتم فيه تنفيذ مهمتها (المشاركة في مؤتمر أو إبرام معاهدة)، فإذا تمَّ التنفيذ انتهت المهمة.

ثالثاً ــ الاستدعاء: ويتم ذلك بقيام الدولة المعتمدة باستدعاء مبعوثها وإنهاء مهمته. ويكون الاستدعاء عادةً لأسباب مختلفة: الإحالة على التقاعد، أو التعيين في منصب آخر، أو الفصل من الوظيفة، أو تقديم الاستقالة. وقد يكون الاستدعاء بناءً على طلب الدولة المضيفة بسبب إساءة التصرُّف أو الإخلال بالواجبات أو تشكيلِ خطر على أمنها. وفي حال الاستدعاء تُخطر الدولةُ المعتمدةُ الدولةَ المضيفة بانتهاء مهمة مبعوثها. أما إذا كان سبب الاستدعاء احتجاجاً على أمر تشكو منه الدولة المعتمدة، فيكتفي المبعوث بطلب جوازه ويغادر البلاد. ويحدث أحياناً أن يُستدعى المبعوث لأسباب

اعتيادية (للتشاور أو المشاركة في نشاط معيّن في بلده)، فعليه في هذه الحالة أن يقدِّم خطاب الاستدعاء ويستأذن بالسفر.

رابعاً ــ الطرد: ويحدث ذلك عندما يقع من المبعوث أمر خطير يُسيء إلى الدولة المضيفة، فتتّخذ تلك قراراً بطرده واعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وتسلّمه جواز سفره وتكلّفه مغادرة إقليمها دون انتظار استدعائه من قِبَل دولته. وعلى دولته عندئذٍ إمّا تعيين خلف له (إذا كان سبب الطرد أمراً شخصياً، أي عملاً مستنكراً ارتكبه المبعوث)، وإمّا قطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة المضيفة (إذا كانت دولته غير مقتنعة بمبرّرات الطرد) ومحاولة حل النزاع الذي سبّب توتّر العلاقات.

خامساً ــ وفاة رئيس الدولة أو تغييره: والمقصود برئيس الدولة هنا رئيس الدولة المعتمدة أو رئيس الدولة المعتمد لديها. فوفاة أحدهما، أو عزله، أو استقالته، تؤثر في الوضع القانوني للمبعوث الدبلوماسي من درجة سفير أو وزير مفوّض. ففي مثل هذه الحالات لا تنتهي مهمته وإنما يتعيّن عليه تقديم أوراق اعتماد جديدة باسم الرئيس الجديد، دون أن يؤثر ذلك في سلسلة الأسبقية. ويبدو أن الحرص على تطبيق هذا الأسلوب يلقى تشدّداً والتزاماً في الأنظمة الملكية أكثر منه في الأنظمة الجمهورية.

سادساً ــ تغيير نظام الحكم في إحدى الدولتين: ويُشترط هنا حدوث التغيير نتيجةً لقيام ثورة أو انقلاب. فالثورة تتمخّض عادةً عن إحداث تغيير في النظام والحكام. أما الانقلاب فيكتفي بإطاحة الحكّام فقط. وفي الحالتين يتوجّب تقديم أوراق اعتماد جديدة باسم الرئيس الجديد. والامتناع عن تقديم أوراق الاعتماد خلال فترة

معقولة يُفسَّر بعدم الرغبة في الاعتراف. وقد يؤدّي ذلك إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

سابعاً ـ قطع العلاقات الدبلوماسية: ويقع ذلك عندما تتوتّر العلاقات بين الدولتين وتفشل محاولات التهدئة أو التسوية[1]. وقطع العلاقات عمل استنسابي تلجأ إليه الدولة عندما تقرّر بإرادتها المنفردة إغلاق بعثتها الدبلوماسية فارضةً، بهذا التصرّف، على الدولة الأخرى اتخاذ قرار مماثل، عملاً بمبدأ المعاملة بالمثل. وقطع العلاقات عمل خطير لا تلجأ إليه الدولة عادةً إلاّ بعد تعذّر الوصول إلى حلول أقل جذريّةً لمنازعاتها مع الدول الأخرى.

ويتم قطع العلاقات بصورة آلية عند اندلاع الحرب بين الدولتين. ويمكن أن يتم دون اندلاع حرب، وذلك في حال نشوء خلاف بينهما ينطوي على مقدار من الخطورة يجعل التدابير الأخرى الممكنة (الطرد أو الاستدعاء) غير كافية. ويمكن أن ينتج القطع من عمل جماعي يتضمّن إنزال عقوبة بدولةٍ أخلّت بالتزاماتها الدولية. ففي العام ١٩٦٤، طلبت منظمة الدول الأميركية من أعضائها قطع علاقاتهم الدبلوماسية بكوبا بسبب اعتناق حكومتها المذهب الشيوعي. وفي ١٦/١٢/١٩٦٦، قرّر مجلس الأمن، عملاً بالمادة /٤١/ من ميثاق الأمم المتحدة، فرض عقوبات على روديسيا الجنوبية (زمبابوي اليوم)، من ضمنها قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب تطبيق سياسة التمييز العنصري. واتخذ المجلس، في العام ١٩٩٢، عقوبات أخفّ

---

(١) راجع حول قطع العلاقات الدبلوماسية:

- L. Sfez, La rupture des relations diplomatiques, RGDIP, 1966, p. 359 - 430.

- R. Papini et G. Cortesse, La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences. Pédone, Paris 1972.

ضد ليبيا (ضرب الحصار الجوّي عليها)، وضد يوغوسلافيا الجديدة، المكوّنة من صربيا والجبل الأسود (حرمانها من شراء الأسلحة).

ومع أن دولة جنوب إفريقيا كانت تسيطر على إقليم ناميبيا (الذي استقلّ في العام ١٩٩١) وتُخضعه لسياسة التمييز العنصري التي كانت سياسة النظام الحاكم فيها، فإن مجلس الأمن، بسبب التواطؤ الأميركي ـ البريطاني، لم يجرؤ على طلب قطع العلاقات الدبلوماسية معها. ولكن محكمة العدل الدولية استطاعت، بالفتوى الصادرة عنها في العام ١٩٧١، التعويض عن هذا التقصير بالطلب إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الامتناع عن اعتماد بعثات دبلوماسية وقنصلية لدى جنوب إفريقيا تمتدّ صلاحياتها إلى إقليم ناميبيا، والامتناع كذلك عن إرسال ممثلين قنصليين إلى هذا الإقليم، أو سحبهم في حال وجودهم[1].

والمستغرب أن مجلس الأمن الخاضع لهيمنة الدول الكبرى التي خاضت حرباً شعواء ضد العراق بسبب دخوله الكويت، وضربت على شعبه حصاراً لا رحمة فيه، لم يفكّر مطلقاً في مطالبة الدول بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع العراق. وهذا يثبت أن مشكلة الكويت لم تكن للدول الكبرى بزعامة واشنطن إلاّ ذريعةً لتغطية مآرب استعمارية تهدف إلى وأد كل محاولة للنهوض العربي.

ثامناً ـ اندلاع الحرب بين الدولتين: ومن الطبيعي أن تتوقّف مهمة المبعوث الدبلوماسي عندما تنتهي حالة السلام وتبدأ حالة الحرب بين دولته والدولة الموفد إليها. وجرى العرف، في حال قطع

(١) راجع استشارة محكمة العدل الدولية، الصادرة في ٢١/٦/١٩٧١، حول «النتائج القانونية التي تترتّب على الدول من جراء وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا، على الرغم من قرار مجلس الأمن، رقم ٢٧٦ للعام ١٩٧٠»، في مجموعة القرارات والفتاوى: Rec., 1971, p. 55.

العلاقات الدبلوماسية أو الاستدعاء الموقت أو الدائم للبعثة الدبلوماسية، على أن يُعهد إلى دولةٍ ثالثةٍ برعاية مصالح الدول المحاربة ومصالح رعاياها.

وألزمت المادة ٤٤ من الاتفاقية الدولةَ المعتمد لديها، في حال نشوب نزاع مسلّح بينها وبين الدولة المعتمدة، منحَ التسهيلات اللازمة لتمكين أعضاء البعثة وأفراد أسرهم من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن. وعليها، بصفة خاصة وعند الاقتضاء، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة.

ونصّت المادة ٤٥ على وجوب مراعاة بعض الأحكام، في حالة قطع العلاقات أو الاستدعاء الموقت أو الدائم لإحدى البعثات، فألزمت الدولة المعتمد لديها احترام دار البعثة وحمايتها، وكذلك أموالها ومحفوظاتها، وأجازت لها وضع حراسة دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها في عهدة دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها. كما أجازت للدولة المعتمدة بأن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها. وورد في المادة ٤٦ أنه يجوز لأية دولة معتمدة أن تتولّى موقتاً، وبعد موافقة الدولة المعتمد لديها، حماية مصالح دولة ثالثة ومصالح مواطنيها، بناءً على طلب هذه الدولة في حال عدم تمثيلها في الدولة المعتمد لديها.

ويمكننا تلخيص مهمات الدولة الثالثة، في حال قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب الحرب بين الدولتين، بالأمور التالية:

١ ـ الإشراف على المفاوضات المتعلّقة بترحيل الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين.

٢ ـ حماية مواطني الدولة المحاربة الموجودين في دولة العدو، والمحافظة على أموالهم.

٣ـ الإشراف، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على أسرى الحرب التابعين للدولة المحاربة والموجودين في دولة العدو، والتحقّق من شخصياتهم وتزويدهم بالإسعافات اللازمة وتنظيم عمليات تبادلهم.

٤ـ الإشراف على أموال الدولة المحاربة الموجودة في دولة العدو.

وقيام دولة محايدة بالإشراف على مصالح دولة محاربة لا يُعدّ من قبيل الحلول في بعض الاختصاصات الدولية محل تلك الدولة، ولكنه يُعتبر من قبيل الخدمات الودّية التي تؤدّيها الدولة المحايدة للدولة المحاربة(١). والجدير بالذكر أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يُنهي حالة السلم بين الدولتين ولا يعني بالضرورة قطع العلاقات القنصلية، وأن إرسال البعثات الخاصة لا يشترط وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية بين الدولتين.

* * *

تلك هي أهم الحالات أو الأسباب التي تؤدّي إلى انتهاء مهمة البعثة أو مهمة المبعوث الدبلوماسي. وعلينا هنا عدم إغفال حالتين أيضاً تحدثان بشكل طبيعي ودون إشكال يذكر: **حالة فناء الدولة** المعتمدة أو الدولة المعتمد لديها بانضمامها إلى (أو انصهارها في) دولة أو دول أخرى. ففي هذه الحالة تزول شخصيتها الدولية وتنتهي علاقاتها الدبلوماسية لأنها تفقد حق التمثيل الخارجي باسمها السابق عندما كانت كياناً سياسياً مستقلاً. والحالة الثانية هي **إلغاء البعثة الدبلوماسية** لسبب اقتصادي أو عجز مالي. ويتم ذلك بالاتفاق والتفاهم مع الدولة الأخرى.

---

(١) د. محمد حافظ غانم: **مبادىء القانون الدولي العام**. مطبعة نهضة مصر. القاهرة ١٩٦٤، ص ١٩٩ـ ٢٠٠.

الفصل الخامس

البعثات القنصلية

هناك، إلى جانب التمثيل الدبلوماسي، تمثيل من نوع آخر، مهمته رعاية مصالح الدولة ومواطنيها في الخارج. فالدولة تتمثّل عادةً في الخارج بمؤسسات دبلوماسية وقنصلية تشكِّل سلكاً واحداً، هو السلك الخارجي. والتمايز في الطبيعة القانونية بين المؤسستين أدَّى إلى تمايز في القواعد القانونية الدولية التي ترعاهما. غير أن المؤسستين، رغم هذا التمايز، تتكاملان اليوم بسبب صعوبة الفصل، في عصرنا الراهن، بين السياسة والاقتصاد. ولهذا عمدت الدول إلى توحيد المؤسستين في سلك واحد بحيث أصبح من الممكن قيام سكرتير في سفارةٍ ما بمهام قنصلية، وبحيث أُنشيء قسم قنصلي في غالبية السفارات يتولّى إدارته موظف دبلوماسي.

ولكن ذلك لا يعني إلغاء المؤسسة القنصلية أو الاستغناء عنها، فالسفارات توجد في العواصم السياسية للدول، في حين أن القنصليات تنتشر في المدن الكبرى ذات الأهمية الاقتصادية والتجارية. وقد تفرض الأوضاع قيام سفارة وقنصلية كمؤسستين منفصلتين في العاصمة ذاتها. وهذا التكامل والتداخل بين المؤسستين يُفسران التطابق والتشابه والتكرار بين كثير من الأحكام القانونية الواردة في اتفاقيتيْ فيينا للعلاقات الدبلوماسية للعام ١٩٦١، والعلاقات القنصلية للعام ١٩٦٣.

وإذا كان المبعوث الدبلوماسي يتمتّع بحصانات وامتيازات أشمل من تلك التي يتمتّع بها المبعوث القنصلي، فإن ذلك لا يُكسب الوظيفة الدبلوماسية أهميةً تفوق أهمية الوظيفة القنصلية. إن لكلٍّ من الوظيفتين أهميتها وميزاتها، فالأولى تهدف إلى تعزيز العلاقات السياسية وحلّ الخلافات بين الدول، والثانية تُسهم في تطوير التجارة العالمية وتعزيز العلاقات الاقتصادية والعلمية والثقافية في العالم.

والقانون القنصلي يستمد أحكامه من عدة مصادر، بعضها يقع في نطاق القانون الدولي العام، وبعضها في إطار القانون الدولي الخاص الذي يعالج مسألة تنازع القوانين، وبعضها في دائرة القوانين الداخلية للدولة المعتمِدة والدولة المعتمد لديها.

وعرف لبنان منذ قرون نظام القناصل بسبب أهمية موقعه التجاري. وأقام بعد استقلاله في العام ١٩٤٣ علاقات قنصلية واسعة مع دول العالم، جنباً إلى جنب مع إنشاء العلاقات الدبلوماسية معها. وللعلاقات القنصلية في لبنان أهمية كبرى تعود إلى موقعه الجغرافي الذي يجعل منه نقطة التقاء واتصال بين الشرق والغرب، وإلى نظامه الاقتصادي الحر الذي يسمح بتوطيد علاقاته التجارية، وإلى انتشار جالياته الاغترابية في بقاع الأرض الذي يتطلّب منه توجيه العناية والرعاية إلى مصالحها(١).

---

(١) اعتمدنا في هذا الفصل، بشكل خاص، على المؤلَّف القيّم الذي نشره السفير الدكتور عاصم جابر بعنوان «**الوظيفة القنصلية**». منشورات عويدات. بيروت ١٩٨٦. والكتاب الذي يقع في ١١٠٠ صفحة هو، في الأساس، أطروحة دكتوراه في الحقوق أعدّها وناقشها السفير بإشرافنا في أواخر العام ١٩٨٤، في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية. ويعتبر الكتاب موسوعة متكاملة يتضمّن معلومات مسهبة ودقيقة عن السلك القنصلي في لبنان والخارج.

وسنعالج في أقسام ستة موضوع العلاقات والبعثات والوظائف القنصلية:

القسم الأول: التطوُّر التاريخي للعلاقات القنصلية.

القسم الثاني: إنشاء البعثات القنصلية ونطاق صلاحياتها.

القسم الثالث: تعيين رؤساء البعثات ومباشرة أعمالهم.

القسم الرابع: أنواع الموظفين القنصليين ودرجاتهم.

القسم الخامس: حصانات البعثة والموظفين فيها.

القسم السادس: الوظائف القنصلية.

القسم الأول: التطوُّر التاريخي للعلاقات القنصلية

العلاقات القنصلية قديمة تعود أصولها إلى الحقبة التي انتقل فيها الإنسان من الحياة الزراعية حيث ساد مبدأ الاكتفاء الذاتي إلى طور التصنيع والتسويق حيث راح التجار يبحثون عن أسواق لمنتجاتهم خارج نطاق مجتمعاتهم. وبما أن المجتمعات الأخرى كانت تنظر إلى الأجانب نظرة عداء وتبيح مصادرة أموالهم وتسمح باسترقاقهم، فقد اضطرَّ هؤلاء التجار إلى اختيار شخص من بين موظفي المدينة التي يُتاجرون في أسواقها ليتولَّى حمايتهم وحلّ المشكلات التي تنشأ بينهم وبين السلطات العامة[١].

ومارست المدن اليونانية القديمة نظام البعثات الدبلوماسية المقيمة ونظاماً آخر يُعتبر الأساس التاريخي للعلاقات القنصلية، هو نظام

(١) J. Zourek, Le statut et les fonctions des consuls. RCADI, T. II, 1962, p. 371.

حماية الأجانب. وكان يقوم بهذه الحماية مواطنون يونانيون عُرفوا باسم الحُماة Protectors. وهم نوعان: حُماة الأفراد والأجانب، وسُمُّوا Prostates، وحُماة مصالح المدن الأجنبية ورعاياها، وسُمُّوا Proxeni.

وعندما سيطر الرومان على المدن اليونانية تأثروا ببعض مؤسساتها فأنشأوا نظاماً مماثلاً لنظام «الحُماة» الإغريقي. وكان الرومان أول من استعمل كلمة قنصل، ولكن بمفهوم مغاير تماماً لمفهومها اليوم.

وخلال العصور الوسطى برز القنصل كقاضٍ يقيم في كل مكان تزدهر فيه التجارة الدولية، ويتولَّى الفصل في النزاعات التجارية، وحماية مصالح التجار وتأمين المخازن لبضائعهم والتوسُّط بينهم وبين السلطات المحلية.

ومع إطلالة عصر النهضة في أوروبا بدأت الوظيفة القنصلية تتخذ شكلاً جديداً نتيجة التحوُّلات التي طرأت على النظام الإقطاعي، فانتقلت المؤسسة القنصلية تدريجياً من مرحلة القنصل القاضي، الممثل لجماعة التجار في بلدٍ ما والمنتخب من قِبلهم، إلى مرحلة القنصل الممثل لدولته والمعيَّن من قبلها[1].

وفي القرن السادس عشر أصبح القنصل يقوم، بالإضافة إلى وظائفه القنصلية التقليدية، بتمثيل دولته وممارسة العديد من الوظائف الدبلوماسية، مع ما يُلازمها من حصانات وامتيازات. وفي القرنين السابع عشر والثامن عشر، ومع بروز مبدأ السيادة والاستقلال وانتشار ظاهرة البعثات الدبلوماسية الدائمة، تقلَّصت صلاحيات القناصل وانحسر دورهم السياسي والقضائي. ولم يدُم هذا الركود

---

(١) راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: **القانون الدبلوماسي**. منشأة المعارف بالاسكندرية. ١٩٦٧. ص ٢٨٨ـ ٢٩٦.

طويلاً، ففي القرن التاسع عشر انتعشت العلاقات القنصلية من جديد واستعادت أهميتها وازداد انتشارها مع انتشار العلاقات الدبلوماسية. وكان كل ذلك نتيجة قيام الثورة الصناعية وما صاحبها من ازدهار التجارة الدولية وتقدّم وسائل المواصلات. واكتسبت المؤسسة القنصلية طبيعةً قانونيةً جديدةً كرَّستها اتفاقيات ثنائية عدة، فأصبح القنصل مجرَّد وكيل لدولته، لا ممثلاً سياسياً لها، وانحصرت مهامه في رعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها المقيمين في الخارج، دون القيام بأية مهمة دبلوماسية.

وعلى الرغم من هذا الازدهار فإن المجتمع الدولي في القرن التاسع عشر صنَّف القناصل ضمن طبقة أدنى من طبقة الدبلوماسيين بحجة أن أعمالهم تتعلّق برعاية مصالح الأفراد، في حين أن أعمال الدبلوماسيين تتعلّق بتمثيل الدول ورعاية مصالحها. وأسفر هذا الموقف عن تمييز في المعاملة بين الفئتين. ففي بريطانيا، مثلاً، فُرض على القناصل ارتداء ملابس رسمية مطرَّزة بالفضة، في حين كان الدبلوماسيون يرتدون ملابس رسمية مطرَّزة بالذهب. وتذمَّر القناصل من هذا الوضع وحثّوا الدول على إلغاء هذا التمييز بتوحيد السلكين القنصلي والدبلوماسي. وكانت فرنسا أول من تجاوب في العام ١٨٨٣. وتبعتها الولايات المتحدة في العام ١٩٢٤، وبريطانيا في العام ١٩٤٣. وبرزت ظاهرة جديدة خلال القرن المذكور، هي قيام الدول، عند الحاجة، بتعيين قناصل فخريين إلى جانب القناصل المسلكيين. وقبل نهاية القرن كانت جميع الدول المستقلة تمارس العلاقات القنصلية ضمن إطار من القواعد الدولية العرفية والمعاهدات الثنائية، وكانت القنصليات تشكِّل جزءاً من وزارات الخارجية.

وتميّز تاريخ العلاقات القنصلية في عهد الامبراطورية العثمانية بانتشار نظام الامتيازات الأجنبية Capitulations الذي منح القناصل الأجانب صلاحيات وحصانات وامتيازات واسعة. ولم يتم إلغاء هذا النظام في الدول العربية إلاَّ تباعاً بعد انفصالها عن الدولة العثمانية.

وفي القرن العشرين أثّر التقدّم التقني في تطوّر العلاقات الدولية، فظهرت منظمات دولية تسعى للحدّ من النزاعات بين الدول وتشجيع التعاون بينها في مختلف الحقول. وأدَّى تزايد عدد الدول وانتشار مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات وتضخّم التجارة والمبادلات الدولية إلى ازدهار العلاقات القنصلية. وتجلّى هذا الازدهار في انتشار المعاهدات القنصلية الثنائية وتزايد عدد البعثات القنصلية وعدد الموظفين القنصليين.

* * *

وبُذلت، في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، جهود لتقنين الأعراف والقواعد القنصلية ووضع قانون قنصلي موحّد. وبرزت هذه الجهود في الدراسات والمشاريع التي أعدَّها بعض الفقهاء الدوليين أو مجموعة الباحثين في المعاهد التي تُعنى بالقانون الدولي، وفي المؤتمرات الإقليمية التي أدَّت إلى عقد اتفاقيات قنصلية، وفي نشاط لجنة الخبراء التي شكَّلتها عصبة الأمم لتقنين قواعد القانون الدولي، وفي أعمال لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة والتي تُوِّجت في العام ١٩٦٣، بتوقيع اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. وقد وُضعت هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في ١٩/٣/١٩٦٧، وأقرَّها لبنان بقانون في ٨/٨/١٩٧٤.

وطرأت على بنية المؤسسة القنصلية في القرن العشرين تطوُّرات

مهمّة أبرزها **توحيد السلكين الدبلوماسي والقنصلي في سلك خارجي موحَّد يسمح لأعضائه بالتنقّل بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية.** وأدَّى هذا التوحيد إلى القضاء على كل تمييز بين الفئتين، وإلى تماثل العديد من القواعد القانونية التي ترعى المؤسستين، وخصوصاً تلك التي تتعلّق بالحصانات والامتيازات. ويبدو ذلك جلياً في أحكام اتفاقيتيْ فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، التي أقرَّت جواز قيام البعثات الدبلوماسية بالأعمال القنصلية، وجواز قيام البعثات القنصلية بالأعمال الدبلوماسية عند وجود بعثة دبلوماسية تمثّل تلك البعثات لدى الدولة المضيفة، شرط موافقة هذه الدولة الأخيرة. ولكننا نسارع إلى التأكيد بأن دمج السلكين أو تشابه أحكامهما القانونية لم يؤدِّ إلى إلغاء كل الفوارق بينهما، وخصوصاً الفوارق المتعلقة بطبيعة وظائفهما.

وشهدت الوظائف القنصلية التقليدية في القرن العشرين تطوّرين مهمّين: الأول هو ظهور مهام قنصلية جديدة لم تكن معروفة. وقد جاءت نتيجةً للتقدُّم العلمي الحديث. ومن هذه المهام ما يتعلّق بشؤون الملاحة الجوية، ورعاية مصالح شركات الطيران الوطنية والاهتمام بمعاملاتها، وما يتعلّق بتعزيز العلاقات الثقافية والعلمية والتجارية والسياحية بين الدول. وجاء التطوُّر الثاني نتيجة ازدهار التجارة الدولية التي أسفرت (لا سيما في الدول الرأسمالية) عن ظهور شركات كبرى، أو شركات متعدِّدة الجنسية، لها ممثلون في الخارج يشرفون على أعمالها، وعن قيام الحكومات بتعيين ملحقين تجاريين في بعثاتها الدبلوماسية، إلى جانب الملحقين الاقتصاديين والثقافيين والسياحيين...

وهكذا نرى أن المؤسسة القنصلية استطاعت مواكبة التطوُّرات في

القرن العشرين والتفاعل معها، والبروز كمؤسسة رئيسية في حقل العلاقات الدولية تُسهم، جنباً إلى جنب مع شقيقتها المؤسسة الدبلوماسية، في إنماء العلاقات الودّية والسلمية بين الدول.

القسم الثاني: إنشاء البعثات القنصلية ونطاق صلاحياتها

عندما كانت الأعمال القنصلية منفصلةً عن الأعمال الدبلوماسية كانت إقامة العلاقات القنصلية متلازمةً مع إنشاء بعثات لها. أما اليوم، بعد أن أصبح الاتجاه الجديد بمقتضى اتفاقيتيْ فيينا لعاميْ ١٩٦١ و١٩٦٣ يسمح للبعثات الدبلوماسية بتعاطي الأعمال القنصلية، فإن هذا التلازم لم يعد وارداً. فبالإمكان اليوم إقامة علاقات قنصلية دون إنشاء بعثات قنصلية.

وتنص المادة الرابعة من الاتفاقية على أن إنشاء البعثة القنصلية في أراضي الدولة المضيفة يتم بموافقة هذه الدولة، وإذا كان من حق الدولة الموفدة تحديد مقر البعثة ودرجتها ومنطقتها القنصلية، فإن الأمر يخضع، هنا أيضاً، لموافقة الدولة المضيفة.

والقاعدة المتبعة هي أن الموافقة تُعطى لدى وجود حاجة حقيقية إلى بعثة قنصلية، بصرف النظر عن عدد البعثات المتبادلة بين الدولتين. ولكنه يجوز للدولة أن ترفض إنشاء بعثة قنصلية لديها وأن تعطي الأفضلية لإقامة علاقات دبلوماسية. ويُعتبر الرفض المتواصل لإقامة علاقات قنصلية مع دولة معيَّنة عملاً مخالفاً لمبادىء القانون الدولي.

ونرى في بعض الأحيان دولة مضيفة ترغب في منح موافقتها على إنشاء بعثة قنصلية في إقليمها، نظراً لحاجتها الماسّة إليها، إلاّ أن

الدولة الموفدة تتمنَّع عن تلبية هذه الرغبة لأسباب سياسية أو اقتصادية. فقبل اعتراف بريطانيا بالصين الشعبية، في العام ١٩٥٠، تمنَّعت حكومة الصين عن إنشاء قنصلية لها في مقاطعة (هونغ كونغ)، على الرغم من كون ٩٥٪ من سكان المقاطعة صينيين، حتى لا يُعتبر عملها اعترافاً بوضع المقاطعة كمستعمرة بريطانية. وفي العام ١٩٦٣، أغلقت الولايات المتحدة قنصليتها العامة في جنيف بقصد التوفير، على الرغم من وجود ألفي أميركي مقيمين فيها، ومن إلحاح حكومة سويسرا في عدم إغلاقها[١].

وتقوم البعثات القنصلية بحماية ورعاية مصالح الدولة الموفدة ومصالح مواطنيها داخل منطقة قنصلية معيَّنة تحدِّدها تلك الدولة وتوافق عليها الدولة المضيفة. غير أن الصلاحيات الشخصية للبعثة يمكن أن تتَّسع لتشمل حماية ورعاية مواطني دول أخرى ومصالحها، كما أن صلاحياتها المكانية يمكن أن تتسع لتشمل مناطق خارج المنطقة القنصلية، وحتى خارج الدولة المضيفة.

أولاً ـ فالأصل، بالنسبة إلى نطاق الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية، أن يقتصر اختصاصها على حماية ورعاية مصالح الدولة ومصالح مواطنيها. **ولكن هناك حالتين تتّسع فيهما صلاحيات البعثة لتشمل حماية ورعاية مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها،** وهما:

١ ـ حالة تعيين الشخص ذاته من قِبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً، وذلك بموافقة الدولة المضيفة. فالمادة ١٨ من الاتفاقية، على غرار المادة ٦ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، تنص على ذلك.

(١) سهيل فريجي: **العلاقات القنصلية والدبلوماسية**. بيروت ١٩٧٠. ص ٢١ ـ ٢٣.

وإذا كان من المألوف تعيين القنصل الفخري عينه قنصلاً لأكثر من دولة، فالأمر غير مألوف بالنسبة إلى القناصل المسلكيين. بل إن حدوثه يؤدّي إلى تضارب المصالح. وفي رأينا أنه يصعب على الدول الموافقة على تعيين قنصل مسلكي قنصلاً لأكثر من دولة.

٢ ـ حالة قيام البعثة القنصلية بممارسة المهام القنصلية نيابةً عن دولة ثالثة. وتشترط المادة ٨ من اتفاقية فيينا القنصلية وجوب إبلاغ الدولة المضيفة بذلك وعدم اعتراض هذه الأخيرة عليه. وممارسة الأعمال القنصلية نيابةً عن دولة ثالثة تحدث في فترات الحروب والثورات، وفي حالات قطع العلاقات وتكليف دولةٍ ما رعاية المصالح القنصلية، أو إغلاق البعثات القنصلية بشكل دائم أو موقت، أو عدم وجود بعثات قنصلية في إقليم الدولة. فالبعثات القنصلية البريطانية، مثلاً، تتولّى المهام نيابةً عن دول الكومنولث في كل مكان ليس فيه لهذه الدول بعثات قنصلية. ويشبه وضع البعثة القنصلية في هذه الحالة وضع البعثة الدبلوماسية التي تتولّى رعاية مصالح دولة قطعت علاقاتها الدبلوماسية بالدولة المضيفة.

ثانياً ـ وبالنسبة إلى نطاق الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية فالأمر يختلف عما تُلزم به البعثات الدبلوماسية. **فلا يمكن أن يكون للدولة سوى بعثة دبلوماسية واحدة لدى دولة واحدة**، مقرها في العاصمة وصلاحياتها تشمل كل أراضي الدولة المضيفة. **أمّا البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدَّد وتنتشر في المدن والمرافىء**. ولهذا فإن الدولة الموفدة تقوم بتحديد المنطقة القنصلية بموافقة الدولة المضيفة. وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضي الدولة المضيفة إذا لم يكن للدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة. وترتبط درجة القنصلية غالباً

بحجم منطقتها القنصلية. وقد تمتد الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية إلى خارج المنطقة القنصلية في حالتين:

١ ـ حالة ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية. فقد تضطر الدولة الموفدة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج منطقته لممارسة مهمة قنصلية لفترةٍ ما. والمادة ٦ من الاتفاقية تنص على «إمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة الدولة المضيفة، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية».

٢ ـ حالة ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة. فالمادة ٧ من الاتفاقية تنص على «إمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معيَّنة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنيّة، وبشرط ألاَّ تعترض إحداها صراحةً على ذلك». ومن الدول التي يحق لها الاعتراض الدولةُ المضيفة.

القسم الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية ومباشرة مهامهم

تنص المادة العاشرة من الاتفاقية على أن رؤساء البعثات القنصلية يُعيَّنون من قِبَل الدولة الموفدة، ويُجاز لهم ممارسة وظائفهم من قِبَل الدولة المضيفة. وتحدّد قوانين وأنظمة وعادات الدولتين أصول تعيين وقبول رئيس البعثة.

واكتساب هؤلاء الرؤساء لصفتهم القنصلية، وتمكّنهم بالتالي من مباشرة مهامهم وتمتّعهم الكامل بالحصانات والامتيازات المقرَّرة لأمثالهم، يتم بعد استكمال إجراءين: إبلاغ **كتاب التفويض القنصلي**، الصادر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة، إلى السلطة المختصة في الدولة المضيفة، ومنح هذه السلطة الأخيرة

الإجازة القنصلية Exequatur لرئيس البعثة القنصلية وتبليغها للسلطات المحلية المختصة في المنطقة القنصلية.

ويُعرف كتاب التفويض بكتاب التعيين. وهو وثيقة ثبوتية بتعيين الدولة الموفدة شخصاً ما رئيساً لبعثة قنصلية معيّنة ذات منطقة قنصلية محدَّدة. ويُسمَّى كتاب التفويض بالفرنسية Lettre de provision، وبالإنجليزية Consular commission. ولا تختلف كتب تفويض نواب القناصل والوكلاء القنصليين، في مفهومها القانوني، عن كتب تفويض رؤساء البعثات القنصلية.

ويتعيَّن إصدار كتاب تفويض جديد إذا نُقل رئيس البعثة إلى رئاسة بعثة أخرى، أو إذا رُقّي إلى درجةٍ أعلى، أو إذا تغيَّر مقر البعثة أو عُدِّلت منطقتها القنصلية.

ويصدر كتاب التفويض عند تعيين رؤساء البعثات القنصلية فقط. وليس هناك ما يستوجب إصدار كتاب تفويض لكل موظف قنصلي في البعثة. وتختلف السلطة التي تُصدر كتاب التفويض باختلاف الأنظمة الداخلية للدول. ففي لبنان يصدر كتاب التفويض عن رئيس الجمهورية ويوقّعه وزير الخارجية. ولا يُوجّه الكتاب إلى سلطة معيّنة (كرئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها مثلاً)، بل يحمل عبارات عامة مثل: إلى من يهمه الأمر.

ويحتوي كتاب التفويض على معلومات تُثبت صفة رئيس البعثة وتُبيِّن اسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية. وقد يتضمَّن هذا الكتاب أحياناً تفويضاً للممثل القنصلي بتعيين نواب قناصل له في مدن ومرافىء تقع ضمن منطقته القنصلية.

وتُرسل الدولة الموفدة كتاب التفويض بالطريق الدبلوماسي (أي

عن طريق البعثة الدبلوماسية)، أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيُمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها. ويشبه كتاب التفويض القنصلي، من حيث القيام بالمهام، خطاب الاعتماد الدبلوماسي. غير أن الكتابين يختلفان في عدة نقاط:

١ ـ فكتاب الاعتماد يسبق الحصول على موافقة الدولة المضيفة على تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية. أمّا تعيين رئيس البعثة القنصلية، فلا يستوجب الحصول على موافقة مماثلة.

٢ ـ وكتاب الاعتماد يتخذ شكل رسالة موجَّهة من رئيس الدولة الموفدة إلى رئيس الدولة المضيفة، عند تعيين سفير أو وزير مفوَّض، أو من وزير خارجية الدولة الأولى إلى وزير خارجية الدولة الثانية عند تعيين قائم بالأعمال. أمّا كتاب التفويض القنصلي فيُوجَّه «إلى من يهمه الأمر».

٣ ـ ورئيس البعثة الدبلوماسية يحمل كتاب اعتماده بنفسه ويقدِّمه إلى وزير خارجية الدولة المضيفة إذا كان قائماً بالأعمال، أو يقدّم نسخة منه إلى هذا الوزير تمهيداً لتقديمه إلى رئيس الدولة. ويتم تقديم أوراق الاعتماد في احتفال مراسمي خاص يقدّم السفير فيه معاونيه إلى رئيس الدولة، ويُلقي كلمة يردّ عليها الرئيس. ويباشر رئيس البعثة الدبلوماسية مهامه فور انتهاء احتفال تقديم أوراق اعتماده. ويُعتمد تاريخ التقديم هذا في تحديد قواعد الأسبقية. أمّا كتاب التفويض القنصلي فيُرفع إلى الدولة المضيفة بالطرق الدبلوماسية.

ونشير إلى أنه، وفقاً للفقرة الثالثة من المادة ١١ من الاتفاقية القنصلية، يمكن الاستغناء عن كتاب التفويض وطريقة تبليغه والاستعاضة عنه بإجراء مبسَّط يُكتفى بموجبه تبليغ الدولة المضيفة

مذكرة دبلوماسية بتعيين شخصٍ ما رئيساً للبعثة القنصلية لديها.

أمّا الإجازة القنصلية فهي الترخيص النهائي الذي تمنحه الدولة المضيفة للقنصل الأجنبي ليباشر وظائفه فوق إقليمها، بقطع النظر عن الشكل الذي يتخذه المستند المثبت لهذا الترخيص. وهذا ما ورد في الفقرة الأولى من المادة /١٢/ من الاتفاقية: «يُسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيصٍ من الدولة المضيفة يُدعى إجازة قنصلية، مهما يكن شكل هذا الترخيص». فهذه الإجازة هي مستند ثبوتي أو إعلان صريح يُثبت قبول الدولة المضيفة برئيس البعثة القنصلية وترخيصها له بممارسة مهامه. والإجازة هي التي تُكسبه صفته القنصلية على الصعيد الدولي، في حين أن مفعول كتاب التفويض يقتصر على إكسابه هذه الصفة في علاقاته مع دولته فقط.

وتصدر الإجازة القنصلية عن السلطة التنفيذية ويحدّد القانون الداخلي لكل دولة الهيئة المختصة بمنح الإجازة. وفي غالبية الدول يتم منحها من قِبل رئيس الدولة إذا كان كتاب التفويض صادراً عن رئيس الدولة الموفِدة، ومن قِبل وزير الخارجية إذا كان التفويض صادراً عن وزير الخارجية.

ويقتصر منح الإجازة على رئيس البعثة. وهي تشمل حُكماً أعضاء بعثته القنصلية العاملين معه وتحت مسؤوليته، والذين تم تبليغ أسمائهم من قِبله إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة. ولكن ليس هناك ما يحول دون إقدام الدول على طلب إجازات قنصلية لموظفيها القنصليين من غير رؤساء البعثات، وحصولها عليها، إذا نصّت على ذلك قوانينها الداخلية. وتغيير رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في إحدى الدولتين لا يستوجب إصدار إجازات قنصلية جديدة لرؤساء البعثات القنصلية.

ويحدِّد القانون الداخلي للدول شكل الاجازة. وتتضمَّن الإجازة، عادةً، تكراراً للمعلومات التي وردت في كتاب التفويض. وتُوجَّه الإجازة إلى كل من يهمه الأمر، أو إلى السلطات المختصة. وللدولة المضيفة الحق في رفض منحها لشخص معيَّن. والدولة التي ترفض منحها ليست ملزمةً بإبلاغ الدولة الموفِدة أسباب رفضها. والدول لا تلجأ، عادةً، إلى مثل هذا التصرُّف إلاَّ في حالات استثنائية قليلة، حفاظاً منها على العلاقات الودِّية التي تربطها بالدول الأخرى.

وقد يتأخر أحياناً صدور الإجازة القنصلية. ففي هذه الحالة، ولكيلا يتوقف العمل القنصلي في البعثة، يجوز الترخيص موقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه، وذلك بناءً على طلب من الدولة الموفدة.

وتنص المادة ١٤ من الاتفاقية القنصلية على «أن الدولة المضيفة ملزمة، فور الترخيص لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه، ولو بصفة موقتة، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً. وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكَّن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتّع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية».

وعند شغور مركز رئيس البعثة لأي سبب كان يمكن اختيار رئيس بعثة بالنيابة من بين الموظفين القنصليين العاملين في البعثة عينها، أو من بين الموظفين القنصليين العاملين في إحدى البعثات القنصلية للدولة الموفدة، العاملة في الدولة المضيفة، أو من بين الموظفين الدبلوماسيين العاملين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، أو من بين المستخدمين الإداريين والفنيين في البعثة القنصلية، أو من بين القناصل الفخريين.

وتحدِّد المادة ١٦ من الاتفاقية أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية. وهناك كذلك قواعد للأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية ورؤساء البعثات القنصلية.

وتتألف البعثة القنصلية من رئيس وعدد من الموظفين القنصليين والمستخدمين. والدولة الموفدة هي التي تعيِّن موظفي بعثاتها القنصلية بملء حريتها، مع الاحتفاظ بحق الدولة المضيفة في عدم قبولهم، وحقها في حصر عددهم في بعثة معيّنة ضمن حدود تتناسب وحجم البعثة وحاجات العمل فيها. ويشكِّل مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينةٍ ما السلك القنصلي. ولهذا السلك عميده. وهناك أسبقية معيّنة تطبّق على أعضائه.

القسم الرابع: أنواع الموظفين القنصليين ودرجاتهم

تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من الاتفاقية القنصلية على أن الموظفين القنصليين فئتان: مسلكيون وفخريون. وتنص المادة التاسعة منها على أن رؤساء البعثات القنصلية أربع فئات: القناصل العامون، والقناصل، ونواب القناصل، ووكلاء القناصل.

وقد تكون البعثة القنصلية، مسلكيةً كانت أم فخرية، برئاسة قنصل عام، أو قنصل، أو نائب قنصل، أو وكيل قنصلي، تبعاً لدرجتها. والمؤسف أن الاتفاقية المذكورة تخلو من أي تعريف للقنصل المسلكي أو القنصل الفخري. وهذا الإغفال يشكِّل ثغرةً في الاتفاقية، لا سيما وأن أحكام الفصلين الثاني والثالث منها تتعلَّق بحصانات وامتيازات الفئتين.

أولاً ـ القناصل المسلكيون:

١ ـ يُعيَّن القناصل العامون عادةً على رأس قنصلية عامة تشمل صلاحياتها مناطق قنصلية عديدة تابعة لها، أو منطقة قنصلية واحدة كبيرة ومهمة. وهم يرتبطون برؤساء البعثات الدبلوماسية في حال وجودهم، وإلاَّ فبوزارة خارجيتهم مباشرة. وتتم الاتصالات بين البعثات القنصلية والإدارات المركزية للدولة المضيفة بواسطة البعثة الدبلوماسية. والقاعدة هي افتتاح قنصليات خارج العاصمة التي تقوم فيها البعثة الدبلوماسية. ولكن ليس هناك ما يحول دون افتتاح بعثات قنصلية مسلكية مستقلة عن البعثة الدبلوماسية يكون مركزها العاصمة ذاتها. وقد تكتفي دولة بافتتاح قنصلية في عاصمة دولة أخرى دون إنشاء علاقات دبلوماسية.

٢ ـ ويُعيّن القناصل عادةً رؤساء لمناطق قنصلية صغيرة أو في مرافىء لا يستوجب حجم العمل فيها إنشاء قنصلية عامة. وطبيعة عملهم لا تختلف عن طبيعة عمل القناصل العامين. وقد يعمل القنصل أحياناً في القنصلية العامة كمعاون للقنصل العام.

٣ ـ ويُعتبر نواب القناصل مساعدين للقناصل العامين أو القناصل يرئسون البعثة القنصلية في حال تغيُّب رئيسها. غير أن هناك حالات يكونون فيها رؤساء أصيلين لبعثات قنصلية صغيرة تُعرف بالنيابات القنصلية وتقوم في مناطق نائية يستوجب حجم العمل فيها افتتاح قنصلية أو قنصلية عامة.

٤ ـ ويؤلف الوكلاء القنصليون فئةً خاصةً ضمن الموظفين القنصليين المسلكيين، وضعُها أقرب إلى وضع الموظفين القنصليين الفخريين منه إلى وضع المسلكيين.

ثانياً ــ القناصل الفخريون:

كرَّست الاتفاقية القنصلية الفصل الثالث منها (من المادة ٥٨ إلى المادة ٦٨) للحديث عن القناصل الفخريين الذين يُختارون من بين التجار ورجال الأعمال المقيمين في الدولة المضيفة ولا يحملون غالباً جنسية الدولة التي تُعيِّنهم.

واعتبر البعض أن لا فائدة من هذا النوع من القناصل لأن مركزهم يُوفِّر لهم إمكاناتٍ تساعدهم على منافسة غيرهم من التجار، ولأن اهتمامهم بمصالحهم الخاصة قد يتفوّق على اهتمامهم بمصالح الدولة التي تُعيِّنهم ومصالح رعاياها. غير أن العديد من الفقهاء يرى أن مؤسسة القنصل الفخري تُوفِّر للدول، لا سيما الصغيرة منها، الكثير من الفوائد، لأنها تُتيح لها إنشاء قنصليات دون تكبُّد نفقات تعجز هذه الدول عن تحمُّلها، إضافةً إلى الخبرة الواسعة المتوافرة لأشخاص يقيمون منذ فترة طويلة في بلد يعرفون أوضاعه الاقتصادية.

ويبدو أن الاتفاقية القنصلية رغبت في التوفيق بين هذين الاتجاهين (إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين، أو استمرار العمل بها)، فاعتبرت أن للمؤسسة صفة اختيارية، ونصَّت في المادة ٦٨ على أن «لكل دولة الحرية في أن تقرِّر ما إذا كانت ستُعيِّن أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين».

والقناصل الفخريون درجات لا تختلف عن درجات القناصل المسلكيين، ورؤساء البعثات القنصلية الفخرية قد يكونون قناصل فخريين عامّين، أو قناصل، أو نواب قناصل.

وعلى الرغم من خلوّ الاتفاقية القنصلية من أي تعريف للقنصل الفخري فإن هناك إجماعاً، لدى غالبية الفقهاء والدول، على تعريفه

بالشخص الذي تختاره الدولة الموفدة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة ممّن يحملون جنسيتها أو جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة، وتكلِّفه القيام بأعمال قنصلية تحدِّدها له، دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها، ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له.

وحصانات القناصل الفخريين محدودة تقتصر على ما هو ضروري لأداء مهامهم. والدولة المضيفة تمتنع عادةً عن منح القناصل الفخريين الحصانات والامتيازات التي تمنحها للقناصل المسلكيين. وتقسم الاتفاقية القنصلية هذه الحصانات إلى ثلاثة أقسام:

١ ـ تلك المتعلقة بالبعثات القنصلية المسلكية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامةً دائمةً في أراضيها. وهم يخضعون لأحكام الفصل الثاني من الاتفاقية.

٢ ـ تلك المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامةً دائمةً في أراضيها. وهم يخضعون لأحكام الفصل الثالث من الاتفاقية.

٣ ـ تلك المتعلقة بالموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يُقيمون إقامةً دائمةً في أراضيها. وهم يخضعون لأحكام المادة ٧١ من الاتفاقية.

القسم الخامس: حصانات البعثة والموظفين القنصليين

ينبغي لنا التمييز بين حصانات البعثة القنصلية وامتيازاتها وبين حصانات الموظفين القنصليين وامتيازاتهم.

أولاً ـ حصانات البعثة وامتيازاتها:

تتمتّع البعثة القنصلية بحصانتين أساسيتين، تتعلّق الأولى بحرمة الدور القنصلية، وتتعلّق الثانية بحرمة المحفوظات والوثائق القنصلية.

١ ـ **حرمة الدور القنصلية**. فالمادة ٣١ من الاتفاقية تفرض على الدولة المضيفة موجبين: الامتناع عن القيام بأعمال تمس حرمة هذه الدور إلاّ في حالات استثنائية، والقيام بحمايتها من كل اعتداء.

٢ ـ **حرمة المحفوظات القنصلية**. فالمادة ٣٣ من الاتفاقية تعتبر أن حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت، وأينما وُجدت. وتحتاج البعثة القنصلية عند إنشائها وخلال أداء مهامها إلى مساعدة مستمرة من سلطات الدولة المضيفة وتعاون دائم معها. وتبرز المساعدة من خلال امتيازات وتسهيلات تقدّمها هذه السلطات إليها. وهذا ما تنص عليه المادة ٢٨ من الاتفاقية. وتُعتبر هذه الامتيازات والتسهيلات ضرورية لتعزيز العلاقات القنصلية بين الدول. وهي عديدة يمكن إيجازها بالأمور التالية:

أ ـ مساعدة البعثة في الحصول على المكاتب والمساكن الملائمة.

ب ـ حق البعثة في رفع علمها الوطني وشعارها.

ج ـ إعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم.

د ـ حق البعثة في الاتصال بسلطات الدولة الموفدة.

هـ ـ حق البعثة في الاتصال بسلطات الدولة المضيفة.

و ـ حق البعثة في الاتصال برعايا الدولة الموفدة.

وبالإضافة إلى هذه الامتيازات والتسهيلات نصّت الاتفاقية على

أمور أخرى تهدف كذلك إلى تسهيل عمل البعثة القنصلية، وهي:

١ ـ تزويد البعثة القنصلية بالمعلومات في حالات الوفاة والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات.

٢ـ ضمان حرية التنقل والسفر داخل إقليم الدولة المضيفة لجميع موظفي البعثة القنصلية.

٣ـ السماح للبعثة باستيفاء الرسوم القنصلية وإعفاء المبالغ التي تحصِّلها من الضرائب والرسوم.

ثانياً ـ حصانات الموظفين القنصليين وامتيازاتهم:

إن طبيعة عمل الموظفين القنصليين تفرض إقرار عددٍ من الحقوق لهم تتخذ شكل حصانات وامتيازات تمكِّنهم من أداء مهامهم، وإن تكن أقل وأضيق من تلك التي يستفيد منها الموظفون الدبلوماسيون. ومنح هذه الحصانات والامتيازات للموظف القنصلي أو الدبلوماسي لا ينطوي على إعفائه من التزام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ما دامت لا تمس حصاناته ولا تحدّ من حصانات البعثة. ويمكننا تلخيص حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين بالأمور التالية:

١ ـ الحماية. فالدولة المضيفة ملزمة بمعاملتهم بالاحترام اللائق واتخاذ التدابير الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم.

٢ ـ الحرمة الشخصية. فلا يمكن إخضاعهم للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي إلاَّ في حالة الجرم الخطير، وعلى إثر قرار من السلطة القضائية المختصة. وعلى الدولة المضيفة، في حال الاعتقال أو الاحتجاز أو الملاحقات الجزائية ضد هؤلاء الموظفين، تبليغ

رئيس البعثة القنصلية بذلك في أسرع وقت. وإذا تعرّض هذا الأخير لأحد هذه التدابير، فعليها تبليغ ذلك للدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي.

٣ ـ **الحصانة القضائية.** فلا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة خلال ممارستهم للوظائف القنصلية. ولكن ذلك لا يسري على الدعاوى المدنية الناتجة عن عقد ارتبط به الموظف أو المستخدم بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة، أو الدعاوى التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضررٍ ناجمٍ عن حادثٍ وقع في الدولة المضيفة وسبّبته سيارة أو سفينة أو طائرة.

٤ ـ **إلتزام الإدلاء بالشهادة.** فلا يحق لأعضاء البعثة رفض الإدلاء بالشهادة إلاّ إذا كانت حول وقائع تتصل بوظائفهم. وإذا رفض أحدهم ذلك فلا يمكن اتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده. وعلى السلطة التي تطلب تلك الشهادة أن تتجنّب مضايقة الموظف في أداء وظائفه. ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه، أو في البعثة القنصلية، أو القبول بتصريح خطي منه.

ويجوز للدولة الموفِدة أن تتنازل عن الحصانات القضائية بالنسبة إلى أحد موظفي البعثة، على أن يتم ذلك صراحةً. ويُعتبر قيام عضو في البعثة برفع دعوى في موضوعٍ يُخوّله حق التمتّع بالحصانة تنازلاً عن الحصانة. ولكن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوى المدنية والإدارية لا يتضمّن، حُكماً، التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى إجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً.

٥ ـ **الإعفاء من بعض القيود الخاصة بالأجانب**، مثل الأحكام

المتعلّقة بتسجيل الأجانب وأُذونات الإقامة والعمل والضمان الاجتماعي.

٦ ـ **الإعفاء من الضرائب والرسوم**، الشخصيّة والعينيّة، وطنيةً كانت أم إقليميةً أم بلديةً، باستثناء الضرائب غير المباشرة. والضرائب والرسوم العقارية، وضرائب التركات والإرث والانتقال (الأيلولة)، والضرائب والرسوم على المداخيل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة، وعلى استثمارات الشركات ورسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع (الدمغة).

٧ ـ **الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش.** فالمواد المعدّة للاستعمال الرسمي للبعثة، أو للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي، وأفراد عائلته، تُعفى من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والإتاوات الأخرى. كما تُعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة لهم، إلاَّ إذا كانت هناك أسباب تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي على مواد محظورة.

٨ ـ **تركة أحد موظفي البعثة أو أحد أفراد أسرته.** فالدولة المضيفة تلتزم، في هذه الحالة، السماح بتصدير منقولات المتوفى وإعفائها من الرسوم.

٩ ـ **الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات العسكرية...**

ومن ناحية شمول هذه الحصانات والامتيازات من حيث الزمان، فإن نصوص الاتفاقية القنصلية للعام ١٩٦٣ لا تختلف مطلقاً عن نصوص الاتفاقية الدبلوماسية للعام ١٩٦١. فعضو البعثة يبدأ بالتمتّع بهذه الحصانات والامتيازات بمجرَّد دخوله إقليم الدولة المضيفة لمباشرة مهامه، أو منذ تسلّمه وظيفته إذا كان موجوداً من قبل في هذا

الإقليم. وينتهي تمتّعه بها من الوقت الذي يغادر فيه الإقليم بعد انتهاء مهمته، أو من الوقت الذي تنتهي فيه المهلة المعقولة التي مُنحت لهذا الغرض. ويسري العمل بهذا الحكم حتى في حالة النزاع المسلَّح. وتستمر الحصانة عن الأعمال التي أنجزها عضو البعثة أثناء الوظيفة حتى بعد انتهاء مهمته.

ويبدأ تمتّع أفراد أسرته الذين يعيشون في كنفه وتمتّع خدمه الخصوصيين بالحصانات من تاريخ تمتّعه هو بها، أو من تاريخ دخولهم الإقليم، أو من التاريخ الذي أصبحوا فيه أعضاء في أسرته أو دخلوا في خدمته. وتنتهي حصاناتهم من تاريخ انتهاء تمتّعه هو بها، أو انتهاء انتمائهم إلى أسرته أو خروجهم من خدمته. وفي حال وفاته يستمر هؤلاء في التمتّع بالحصانات حتى تاريخ المغادرة.

وتطبَّق الأحكام الواردة في الاتفاقية الدبلوماسية على الحصانات القنصلية في إقليم دولة ثالثة، وعلى حصانات من يعمل في البعثات القنصلية من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين فيها، وعلى المسائل المتعلقة بمباشرة البعثات الدبلوماسية الأعمال القنصلية، وواجبات أعضاء البعثة القنصلية، وانتهاء مهمة تلك البعثة أو مهمة أعضائها.

القسم الثالث: الوظائف القنصلية

لقد حدَّدت المادة الثالثة من اتفاقية فيينا العلاقات الدبلوماسية وظائف البعثة الدبلوماسية، فحصرتها في أمور خمسة: تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المضيفة، وحماية مصالحها ومصالح رعاياها، والتفاوض مع حكومة الدولة المضيفة، واستطلاع أحوالها، وتعزيز العلاقات الودِّية معها.

ولكنه يصعب على الباحث حصر الوظائف القنصلية بسبب كثرتها وشمولها جوانب متعدِّدة ومتشعِّبة. وأثارت مسألة تحديد هذه الوظائف مناقشات واسعة عند طرحها على المؤتمر القنصلي الذي وجد نفسه أمام خيارين: إمّا ترك هذا التحديد للقوانين الداخلية مع مراعاة أحكام القانون الدولي، وإمّا تعدادها والنص عليها في الاتفاقية. وبعد التداول الطويل، والاستنارة برأي حكومات عدّة، قرَّرت لجنة القانون الدولي الأخذ بالخيار الثاني والاكتفاء بتعداد الوظائف الأساسية والمهمة. وهكذا أُقِرَّت المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. وتشمل الوظائف القنصلية، وفقاً لهذه المادة، الأمور التالية:

١ ـ حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في الدولة المضيفة.

٢ ـ تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية، وتعزيز العلاقات الودِّية، بين الدولتين.

٣ ـ التعرُّف، بكل الوسائل المشروعة، إلى الأحوال التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية وتطوُّرها في الدولة المضيفة، ووضع التقارير لحكومة الدولة الموفدة.

٤ ـ منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، وكذلك السمات (التأشيرات) والمستندات اللازمة للأشخاص الذين يودُّون التوجُّه إلى الدولة الموفدة.

٥ ـ تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة.

٦ ـ القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني، وممارسة الوظائف المماثلة، وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية.

٧ ـ حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة في قضايا التركات في إقليم الدولة المضيفة، وفقاً لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها.

٨ ـ حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة.

٩ ـ تمثيل رعايا الدولة الموفدة أو اتخاذ القرارات لتأمين تمثيلهم أمام المحاكم أو السلطات الأخرى في الدولة المضيفة، من أجل الحفاظ على حقوقهم.

١٠ ـ تحويل المستندات العدلية وغير العدلية، أو تنفيذ الاستنابات وأخذ الشهادة نيابةً عن محاكم الدولة الموفدة.

١١ ـ ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش، وفقاً لقوانين الدولة الموفدة، بالنسبة إلى السفن البحرية والنهرية والطائرات التي تحمل جنسية هذه الدولة، وبالنسبة إلى ملاّحيها كذلك.

١٢ ـ تقديم المساعدة إلى هذه السفن والطائرات وهؤلاء الملاّحين، وتلقّي التصاريح حول سفر هذه السفن والطائرات، والتدقيق في أوراقها، وفض المنازعات بين الربّان والضباط والبحّارة، في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها.

١٣ ـ ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، أو لا تعترض عليها هذه الدولة.

ونلاحظ هنا أن تعداد الوظائف القنصلية في المادة الخامسة من

الاتفاقية لم يَرِدْ على سبيل الحصر. والبند الأخير منها يثبت ذلك. ونلاحظ أيضاً أن قوانين بعض الدول لا تسمح للقناصل الأجانب بممارسة بعض الوظائف في أراضيها. فسويسرا تمنعهم من القيام بوظائف الأحوال الشخصية. والولايات المتحدة تمنعهم من التدخل في مسائل الإرث. وألمانيا تمنعهم من عقد الزواج القنصلي.

الباب الثالث

تسوية المنازعات بالوسائل السلمية

يرى كثير من الباحثين أن العرب كانوا في طليعة الأمم التي حرَّمت الحرب في العلاقات الدولية وحبَّذت اللجوء إلى الوسائل السلمية لتسوية المنازعات الدولية. فقد ورد في القرآن الكريم: ﴿**وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا، فأصلحوا بينهما، فإن بغت إحداهما على الأخرى فقاتلوا التي تبغي حتى تفيء إلى أمر الله، فإن فاءت فأصلحوا بينهما بالعدل وأقسطوا. إن الله يحبّ المقسطين**﴾[1].

ويُفهم من هذه الآية أنه إذا نشب نزاع مسلَّح بين فئتين من المؤمنين وجب على الفئات المؤمنة الأخرى أن تسعى لتسويته بالوسائل السلمية والعادلة، فإن أخفقت في وساطتها، بسبب تعنّت أحد الطرفين وعدم امتثاله لقبول الحل السلمي، كان عليها مقاتلة هذا الطرف الباغي. فإن رضخ بعد التدخّل الجماعي المسلَّح كان على المؤمنين إيقاف القتال وإلزام الطرف المتعنّت قبولَ التسوية السلمية.

ويُعتبر مبدأ التسوية السلمية بفضّ المنازعات الدولية من المبادىء الأساسية في القانون الدولي العام. وهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ تحريم استعمال القوة في العلاقات الدولية. وقد ارتقى هذا المبدأ

(١) الآية ٩ من سورة الحجرات.

الأخير، في عصرنا الراهن، إلى مصاف القواعد الآمرة. وأصبح الالتزام بحل المنازعات سلمياً، الذي يُعدّ نتيجةً طبيعيةً وملازمةً له، يتمتّع، هو أيضاً، بالصفة الآمرة.

ولمبدأ التسوية السلمية في ميثاق الأمم المتحدة وقراراتها مكانة رفيعة. فديباجة الميثاق تعتبر أن شعوب الأمم المتحدة آلت على نفسها «ألاّ تستخدم القوة المسلّحة في غير المصلحة المشتركة». والمادة الأولى من الميثاق التي تتحدّث عن مقاصد المنظمة العالمية ترى أن مبدأ التسوية السلمية يأتي في طليعة هذه المقاصد. والمادة الثانية التي تُعدّد مبادىء المنظمة العالمية تجعل من فضّ المنازعات الدولية بالطرق السلمية أحد هذه المبادىء.

وفي ٢٤/١٠/١٩٧٠، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة «**الإعلان المتعلّق بمبادىء القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودّية والتعاون بين الدول**». وقد ورد فيه أن «على جميع الدول تسوية منازعاتها الدولية بالوسائل السلمية على وجهٍ لا يُعرِّض للخطر السلم والأمن الدوليين أو العدل».

وأصدرت الجمعية العامة بعد هذا الإعلان (وتبعها في ذلك العديد من المنظمات الإقليمية) عدداً لا يُستهان به من القرارات والإعلانات التي تُحضّ الدولَ على تسوية منازعاتها بوسائل سلمية وضعها الميثاق الأممي، في المادة ٣٣، تحت تصرّفها، وهي: المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء إلى الهيئات الدولية، أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها.

والقائمة التي وضعتها المادة ٣٣ ليست حصريّةً، فالدولة ليست

ملزمةً باستعمال وسيلة سلمية دون أخرى. إنها تتمتّع بحريّة الاختيار. وقد تكرَّست هذه الحريّة في «**إعلان مانيلاّ**» حول التسوية السلمية للمنازعات، الذي صدَّقت عليه الجمعية العامة بقرارها الصادر في ٥/ ١٢/ ١٩٨٢. غير أن بإمكان الأطراف في نزاع معيّن التخلّي عن هذه الحريّة. ويحدث ذلك عندما تتعهَّد سلفاً، في اتفاق معيّن، باللجوء إلى وسيلة محدّدة للتسوية.

وبالنسبة إلى الوسائل السلمية التي عدّدتها المادة ٣٣، والتي ينبغي للدول الاستعانة بها عند البحث عن حلٍّ لتسوية منازعاتها، فليس هناك ترتيب معيّن يُلزم الدول التقيّدَ به عند لجوئها إلى هذه الوسائل. فلها ملء الحق في اختيار الوسيلة التي تناسبها. بل من حقّها أن تلجأ إلى أكثر من وسيلة واحدة لحل نزاعها[1]. وليس هناك، كذلك، قاعدة مطلقة تفرض عدم اللجوء إلى وسيلة إلاّ بعد استنفاد وسيلة أخرى. فمحكمة العدل الدولية رفضت ادّعاء الولايات المتحدة بأن مراجعة المحكمة كان مرتبطاً باستنفاد الوسائل الإقليمية للمفاوضات[2].

والمنازعات الدولية متعدِّدة ومتنوِّعة. وهي تختلف باختلاف مواضيعها، فقد يترتّب على النزاع تهديد السلم والأمن الدوليين. وتختلف باختلاف طبيعتها، فقد يكون النزاع قانونياً أو سياسياً أو ذا طبيعة مختلطة يحتوي في آن واحد على جوانب قانونية وأخرى سياسية.

(١) راجع، مثلاً، قرار محكمة العدل الدولية في قضية الجرف القارّي في بحر إيجه. في مجموعة القرارات .Rec. 1978, p. 12

(٢) راجع قرارها في قضية الأعمال العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا. في مجموعة القرارات .Rec. 1984, p. 433

ومع أن البعض يقسم المنازعات الدولية إلى قانونية وسياسية، فإنه من الصعب التمييز، أو وضع حدٍّ فاصل وواضح، بين ما يُعدّ نزاعاً قانونياً وما يُعدّ نزاعاً سياسياً. وللتغلُّب على هذه الصعوبة جرت محاولات لوضع معايير للتفرقة بينهما، منها:

١ ـ **معيار تعداد المنازعات**. فاتفاقيات لاهاي لعامي ١٨٩٩ و١٩٠٧ نصّت على أنواع معيّنة من المنازعات واعتبرتها قانونية، وأشارت إلى منازعات أخرى واعتبرتها سياسيةً، مبرّرةً ذلك بعدم إمكان عرضها على التحكيم أو القضاء. وتضمّنت المادة ١٣ من ميثاق عصبة الأمم تعداداً للمنازعات القانونية. وتبنّت المادة ٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية نصّ المادة ١٣ المذكورة، ووصفت جميع المنازعات التي تنشأ بين دولتين تقبلان بالولاية الجبرية للمحكمة بأنها منازعات قانونية.

٢ ـ **معيار شخصي يتّصل بأطراف النزاع**. فهذه الأطراف تستطيع، حسب رغبتها واختيارها، أن تُسبغ على النزاع صفةً قانونيةً فتجعل منه نزاعاً قانونياً، أو صفةً سياسيةً فتجعل منه نزاعاً سياسياً. ويرى البعض أن بإمكان الدول الاتفاق فيما بينها على عرض أي نزاع على التحكيم، سواءٌ أكان قانونياً أم سياسياً (مع أن مهمة التحكيم هي الفصل في المنازعات بتطبيق القواعد القانونية عليها).

٣ ـ **معيار موضوعي يتّصل بطبيعة القواعد المطبقة على النزاع**. وأنصار هذا المعيار يعتبرون النزاع قانونياً إذا جرت تسويته وفقاً لقواعد القانون الدولي، وسياسياً إذا كانت تسويته لا تتم وفقاً لتلك القواعد، بل وفقاً لمبادىء العدل والإنصاف. وهم يستندون هنا إلى المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، ويؤكّدون أن الفرق بين النوعين من النزاع يكمن في أن حل المنازعات القانونية

يمكن أن يتم بالطرق السياسية، في حين أنه يصعب حل المنازعات السياسية بالطرق القانونية.

والحقيقة أنه يصعب الأخذ بهذه المعايير، **لأن كل نزاع دولي يتّسم، في الوقت عينه، بالصفتين السياسية والقانونية**. والفرق بين نزاع وآخر، على هذا الصعيد، يكمن في مدى التفاوت بين الصفتين. ففي قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة أنكرت هذه الأخيرة كل تمييز بين «مسألة سياسية» و«مسألة قانونية»، وادّعت أن اللجوء إلى القوة أثناء نزاع مسلَّح ينطوي على خصائص لا تسمح بتطبيق الأصول القضائية. ورفضت المحكمة الدولية هذه الحجة وأكّدت أنها لم تتخلّف يوماً عن النظر في قضية معروضة عليها بسبب احتوائها على انعكاسات سياسية أو عناصر لاستخدام القوة.

ونلاحظ أنه، رغم الجهود الدولية المبذولة لتحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية، فإن هناك فئة من الدول المستكبرة المتجبّرة، على رأسها الولايات المتحدة وصنيعتها إسرائيل، ما فتئت تلجأ إلى القوة للاقتصاص من الدول التي ترفض السير في ركابها وتتمرَّد على إرادتها. بل إنها تعمد أحياناً إلى افتعال الأزمات لتبرير لجوئها إلى القوة، متجاوزةً بذلك كل المواثيق والقرارات الدولية التي شاركت هي في إصدارها أو التصديق عليها. والمؤلم أن الإدارة الأميركية تمادت، بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، في تسخير الأمم المتحدة لخدمة مآربها إلى درجةٍ جعلت الصين تتّهم هذه الإدارة بمعاملة الأمم المتحدة كـ «حذاء»[1].

(١) قال وزير خارجية الصين، لدى زيارته للقاهرة، «إن الصين لا يمكنها أن تقبل بأن يستخدم أحدٌ مجلس الأمن عندما يريد. وعندما لا يريده يتركه كحذاء». راجع الصحف الصادرة في ١٩٩٩/١/٥.

ونلاحظ أيضاً أن المنازعات المسلّحة ما زالت، رغم انتهاء الحرب الباردة، قائمة. وهذا ما دفع الأمين العام السابق للأمم المتحدة (بطرس غالي) إلى القول، في تقريره المتعلّق بالبيان الصادر عن اجتماع القمّة لمجلس الأمن في ٣١/١/١٩٩٢، بأنه منذ إنشاء الأمم المتحدة سقط حوالى عشرين مليون نسمة ضحيّة ما يزيد على مئة نزاع كبير شهدها العالم، وأن الأمم المتحدة وقفت عاجزةً عن معالجة الكثير من هذه الأزمات بسبب كثرة استعمال حق النقض في مجلس الأمن، والانقسامات التي سادت خلال تلك المرحلة[١].

والخلاصة أن أمام الدول وسائل متعدّدة لتسوية منازعاتها سلمياً. وقد يلجأ أطراف النزاع مباشرةً إلى هذه التسوية عن طريق المفاوضات. وقد يتدخّل طرف ثالث لإتمامها عن طريق المساعي الحميدة والوساطة. وقد تتم عن طريق التحقيق والتوفيق بإنشاء أجهزة فنية. وجميع هذه الوسائل ذات طابع دبلوماسي. وهناك إلى جانبها وسائل أخرى ذات طابع سياسي وقضائي. فالوسائل، إذن، ثلاثة أنواع. وسنطلع عليها في ثلاثة فصول:

الفصل الأول: الوسائل الدبلوماسية لتسوية المنازعات الدولية.

الفصل الثاني: الوسائل السياسية لتسويتها.

الفصل الثالث: الوسائل القضائية لتسويتها.

(١) راجع تقريره الذي يحمل عنوان «خطة للسلام». منشورات الأمم المتحدة ١٩٩٢. ص ٧.

الفصل الأول

الوسائل الدبلوماسية لتسوية المنازعات الدولية

كان لحق اللجوء إلى القوة، في القانون الدولي التقليدي، شكلان: **حق الحرب** الذي ساد حتى بداية القرن العشرين، وكان يعني حق كل دولة ذات سيادة في ممارسة الحرب كما تشاء ومتى تشاء، دون حسيب أو رقيب. ثم **نظرية الحرب العادلة** التي سعت في الماضي لحصر نطاق الحرب، فلم يُكلَّل مسعاها بالنجاح.

وبعد التطوُّرات السياسية والفكرية التي شهدها القرن التاسع عشر جرت محاولات عديدة وصادقة لإقناع الدول بوجوب تحريم اللجوء إلى القوة، فلم تلقَ إلاّ تجاوباً متواضعاً. غير أن موقف الدول من مسألة استعمال القوة أخذ يتغيّر، شيئاً فشيئاً، مع بزوغ فجر القرن العشرين. فقد شهدت بداية هذا القرن تطوراً ملموساً في العلاقات الدولية، رافقه سعيٌ حثيث لتوثيق الروابط بين الدول وإنشاء أجهزة دولية للسهر على السلام العالمي وحلّ المنازعات الدولية بالوسائل السلمية. وكان لعصبة الأمم، ثم للأمم المتحدة، فضلٌ في تعزيز هذا الاتجاه، وتحديد أهمّ الوسائل التي يمكن الاستعانة بها لفضّ أي نزاع.

ومن هذه الوسائل وسائل دبلوماسية تتميّز بنظامها الإرادي، أي

باعتمادها على رضا الأطراف وقبولهم باستخدام أيٍّ منها لتسوية النزاع. وأهم هذه الوسائل الدبلوماسية:

ـ **المفاوضات**. ويقوم بها أطراف النزاع مباشرةً وبمفردهم.

ـ **والمساعي الحميدة والوساطة**. وهي تتم بتدخّل طرف ثالث.

ـ **والتحقيق والتوفيق**. وهما من عمل الأجهزة الفنّية المتخصصة.

وسندرس هذه الوسائل تباعاً دون التطرُّق إلى وسيلة المفاوضات التي سبق لنا أن شرحناها بالتفصيل لدى حديثنا عن الشروط الشكلية لصحة انعقاد المعاهدات (راجع الصفحات ٥٨٧ـ ٥٩٦).

القسم الأول: المساعي الحميدة

تُطبَّق المساعي الحميدة Les bons offices عندما تفشل المفاوضات، أو عندما ينشب نزاع دولي ويُسفر عن سحب السفراء أو قطع العلاقات الدبلوماسية وعجز أطرافه عن حسمه أو حلّه. ففي الحالتين يتحرَّك طرف ثالث، من تلقاء نفسه أو بطلب من الطرفين المتنازعين أو من أحدهما، لعرض مساعيه الحميدة والحثّ على تسوية النزاع بالمفاوضات، أو على استئناف المفاوضات إن كانت قد توقّفت. **وينتهي دور القائم بالمساعي الحميدة بمجرّد موافقة الأطراف المتنازعة على الدخول في المفاوضات أو على معاودتها.**

ولإنجاز هذه المهمة يعقد الطرف الثالث اجتماعات غير رسمية مع أطراف النزاع، ويطّلع على مواقفهم وآرائهم، وينقل إلى كل طرف منهم موقف الطرف الآخر أو وجهة نظره في النزاع. والطرف الثالث يكون غالباً صديقاً للطرفين، وحريصاً على إزالة كل خصومة بينهما. ولذلك يُشترط فيه أن يكون مقبولاً من جميع الأطراف وحائزاً ثقتَها.

وقد يقوم بالمساعي الحميدة أكثر من طرفٍ واحد. فالطرف الثالث قد يكون شخصاً أو دولةً أو عدة دول، أو هيئة دولية أو إقليمية، أو جهازاً في هذه الهيئات (مثل الأمين العام أو الجمعية العامة أو مجلس الأمن في الأمم المتحدة).

وعلى من يتولّى مهمة المساعي الحميدة أن يكون مخلصاً ووفياً لأطراف النزاع، وأميناً ونزيهاً في نقل المعلومات وإيصال وجهات النظر. وهذه الصفات الرفيعة تفرض عليه أن لا يكون طرفاً في النزاع، أو منحازاً أو متحيّزاً لأحد أطرافه.

والفرق بين المساعي الحميدة والوساطة هو أن الأولى ترمي إلى تسهيل إجراء المفاوضات، أو إقناع الأطراف باستئنافها، دون الاشتراك فيها أو تقديم حلٍّ للنزاع، في حين أن الوساطة تهدف إلى المشاركة في المفاوضات واقتراح قاعدةٍ أو حلٍّ للنزاع.

وما يجدر ذكره أن ميثاق الأمم المتحدة، في المادة ٣٣، لم يأتِ على ذكر المساعي الحميدة عندما عدَّد أهم الوسائل السلمية لتسوية المنازعات الدولية. ولكن الفقرة الأخيرة من تلك المادة تشمل ضمناً المساعي الحميدة، لأنها تسمح للدول باختيار أية وسيلة أخرى تهدف إلى تسوية نزاعاتها سلمياً.

وأُتيح للأمين العام للأمم المتحدة، في السنوات الأخيرة، استخدام المساعي الحميدة لتسوية العديد من الخلافات والمنازعات التي اندلعت في مختلف أرجاء العالم، مثل: المسألة القبرصية، والحالة في كمبوديا، والوضع في الصحراء الغربية، ومشكلة جزيرة مايوت في جزر القمر، والصراع العربي ـ الصهيوني... وقبل انفجار حرب الخليج طلب مجلس الأمن، في ١٣/٩/١٩٩٠، من

الأمين العام «استخدام مساعيه الحميدة من أجل تيسير وصول المواد الغذائية إلى العراق والكويت».

والخلاصة أن نتيجة المساعي الحميدة تبقى مرهونة بإرادة أطراف النزاع. فهم يتمتّعون دائماً بحرّية الأخذ بها أو رفضها. ولهذا اعتبر البعض أن المساعي الحميدة ليست سوى مبادرة طيّبة تهدف إلى مساعدة الأطراف المتنازعة ليُقبلوا على المفاوضات أو يستأنفوها.

القسم الثاني: الوساطة

الوساطة La médiation مسعى ودّي تقوم به دولة ثالثة من أجل إيجاد حلٍ لنزاع قائم بين دولتين. **والدولة الثالثة هنا تشترك مباشرة في المفاوضات وإعداد التسوية.**

وكانت اتفاقية لاهاي للعام ١٩٠٧، الخاصة بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية، قد وضعت القواعد المتعلّقة بالوساطة وألزمت الدول المتعاقدة باللجوء إلى وساطة دولةٍ أو دولٍ صديقة قبل الانغماس في المعارك.

ونصّ العديد من المواثيق الدولية (ميثاق الأمم المتحدة) والإقليمية (ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الإتحاد الإفريقي) بشكلٍ صريح على الوساطة واعتبرها وسيلة تتميّز بتسهيل إجراء الحوار، والتخفيف من حدّة الجفاء بين المتنازعين، والتوفيق بين مطالبهم المتضاربة، ومساعدتهم على إيجاد الحلول الودّية والعادلة لمنازعاتهم.

وتبرز الحاجة إلى الوساطة عندما تتأزّم الأوضاع بين الأطراف وتلوح في الأفق أمارات الحرب، أو عندما يكون القتال محتدماً.

وتكون مهمة الوسيط، في هذه الحالة، بذل الجهود لوقف إطلاق النار، تمهيداً لإجراء مفاوضات تؤدّي إلى حلٍّ نهائي للنزاع. ويقوم الوسيط، في هذه الفترة، بالاتصالات المباشرة بالأطراف، وتقديم المقترحات، والبحث عن مجالات التقارب والوفاق، والسعي لسدّ الفجوات بين المواقف، والعمل على إيجاد الحل العادل.

وقد يقوم بالوساطة ممثّل عن الأمين العام للأمم المتحدة. والمثل على ذلك تعيين السفير **غونار يارينغ** ممثلاً للأمين العام، على إثر حرب حزيران (يونيو) ١٩٦٧، وصدور قرار مجلس الأمن، رقم ٢٤٢، في ٢٢/١١/١٩٦٧، وذلك لإجراء الاتصالات بالدول الأطراف والتوصُّل إلى حلٍّ سلمي للصراع العربي ـ الصهيوني.

والحقيقة أن الوساطة، كالمساعي الحميدة، تُستخدم غالباً إمّا لتجنّب حرب (كوساطة بريطانيا في العام ١٨٦٧ بين فرنسا وبروسيا بسبب الخصومة حول مقاطعة اللوكسمبورج)، وإمّا لوضع حدٍّ لحرب قائمة (كوساطة الولايات المتحدة لإنهاء الحرب بين روسيا واليابان في العام ١٩٠٥، وعقد معاهدة صلح بين إسرائيل والحكومة المصرية في العام ١٩٧٩).

والملاحظ أن الدول تميل، في الوقت الراهن، إلى توسيع نطاق الوساطة والاعتماد على شخصيات مشهورة وذات مقدرة وكفاية، بدلاً من الدول، للقيام بالوساطة. ففي العام ١٩٣٦، وقّعت الدول الأميركية اتفاقية نصّت فيها على اختيار الوسطاء من بين المواطنين الأميركيين الأكفاء. وفي العام ١٩٣٨، اختارت ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا وزيراً بريطانياً سابقاً كوسيط لتسوية نزاعهما الإقليمي حول مقاطعة (السوديت). وفي العام ١٩٤٨، عيّن مجلس الأمن الدولي **الكونت برنادوت** وسيطاً في فلسطين. وبعد اغتياله على أيدي

العصابات الصهيونية في القدس، عيّن المجلس **رالف بانش** خلفاً له. وفي العام ١٩٥٠، اختار مجلس الأمن قاضياً أسترالياً، وشيخاً أميركياً، ودبلوماسياً سويدياً، كوسطاء في مشكلة كشمير بين الهند وباكستان. واستعانت الأمانة العامة، في السنوات الأخيرة، بعدد لا بأس به من السياسيين أو الدبلوماسيين الذين أتقنوا فن الوساطة لمساعدة المنظمة العالمية على حلّ خلافات كانت على وشك الانفجار. ويأتي في طليعة هؤلاء الوزير والسفير الجزائري السابق، السيد الأخضر إبراهيمي.

وليس هناك مدة زمنية لإنجاز الوساطة، إلاّ إذا تمّ الاتفاق بين الأطراف على غير ذلك. **ومقترحات الوسيط لا تتمتّع بالقوّة الإلزامية، ما لم توافق عليها الدول الأطراف.** فالميزة الأساسية للوساطة هي أنها اختيارية. ونجاح الوساطة يُتوّج عادةً باتفاق يوقّعه الوسيط والأطراف المعنيّة. وفشل الوساطة يغري الأطراف، في بعض الأحيان، باختيار وسيلة أخرى، ودّية أو غير ودّية، لحل النزاع.

القسم الثالث: لجان التحقيق

طريقة التحقيق لتسوية المنازعات الدولية هي من وضع مؤتمر لاهاي الأول. فالدول قد تتنازع أحياناً بسبب خلافات في الرأي حول نقاط تتعلّق بتكييف وقائع معيّنة، إذا فُصل في صحتها أمكن تسوية النزاع. ولتحقيق هذه الغاية يعمد أطراف النزاع إلى تشكيل لجان تحقيق Enquête ويحدّدون، بموجب اتفاق خاص، صلاحياتها.

وتكون مهمة لجنة التحقيق استقصاء الحقائق عن طريق الاستماع إلى أطراف النزاع، وفحص أقوال الشهود، ومناقشة الخبراء، واستعراض الوثائق والمستندات، وزيارة المواقع. وكل ذلك بقصد جمع المعلومات التي تساعد على تحديد الانتهاكات التي حدثت وأدّت إلى اندلاع النزاع.

وجلسات لجان التحقيق ليست علنيّةً، فمداولاتها تبقى سرّية. أمّا قراراتها فتُتّخذ بالأكثرية. والتقارير التي ترفعها ليست ملزمة للدول الأطراف. وتتألّف هذه اللجان من عدد معيّن من الأفراد ينتمون إلى الدول المتنازعة أو إلى دول أخرى محايدة تحظى بالاحترام والتقدير. ويُختار أعضاء اللجان من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والاختصاص. وهناك حالات جرى فيها اختيار شخص واحد للقيام بمهمة لجنة التحقيق.

واعتمدت عصبة الأمم كثيراً على طريقة لجان التحقيق. ففي العام ١٩٢٠، عيَّن مجلس العصبة لجنة تحقيق وكلَّفها دراسة قضية جزر (آولاند) بين السويد وفنلندا والتعرّف إلى رغبات سكّانها. وفي العام ١٩٢٤، عيَّن المجلس لجنتين للاهتمام بمشكلة الموصل التي كانت قائمة بين بريطانيا وتركيا، وكلّفهما جمعَ الوقائع التي تسمح بتعيين الحدود بين تركيا والعراق. وهذا ما قرّره المجلس كذلك بالنسبة إلى حادثة الحدود بين اليونان وبلغاريا في العام ١٩٢٥، وحادثة اعتداء اليابان على منشوريا في العام ١٩٣١.

واستخدمت الأمم المتحدة كذلك طريقة لجان التحقيق، فأنشأت الجمعية العامة فيها لجنة خاصة، في العام ١٩٤٧، وزوّدتها بصلاحيات واسعة وكلّفتها دراسة القضية الفلسطينية. واستندت

الجمعية إلى تقريرها عندما أصدرت، في ٢٩/١١/١٩٤٧، قرار التقسيم. وطبّقت الطريقة ذاتها لمعالجة المنازعات التي نشأت في البلقان وأندونيسيا وألمانيا والمجر.

ونلاحظ أن أسلوب التحقيق الذي أخذت تمارسه الأمم المتحدة يختلف كثيراً عن الأسلوب التقليدي. فالتحقيق أصبح عنصراً لتسوية النزاع ووسيلةً لتعريف المنظمات الدولية بالمشكلة القائمة. ولم تعد لجنة التحقيق تكتفي بدراسة المشكلة من بعيد، بل أصبحت تقلّد لجان التحقيق في القانون الداخلي فتتوجّه إلى مكان الحادث للمعاينة والفحص والتدقيق وجمع المعلومات، وتقترح حلولاً بدلاً من الاكتفاء بعرض الوقائع.

ونشير إلى أن المادة ٣٤ من ميثاق الأمم المتحدة تعزّز هذا الاتجاه. فهي تنص على أن «لمجلس الأمن أن يُحقّق في أي نزاع أو موقف قد يُؤدّي إلى خلاف بين الدول، أو قد يثير نزاعاً، لكي يقرّر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يُعرّض للخطر حفظَ السلم والأمن الدوليين». ويقوم المجلس بمهمة التحقيق بواسطة لجان يُشكّلها ويُكلّفها دراسة الحالة على الطبيعة وتقديم تقرير إليه يُوضح ما إذا كان النزاع أو الموقف سيؤدّي إلى الإخلال بالسلم والأمن الدوليين. وبالاستناد إلى عمل لجنة التحقيق يستطيع المجلس إصدار القرارات التي يراها مناسبةً لحل النزاع سلمياً.

وإذا كانت تقارير لجان التحقيق لا تتمتّع، من حيث المبدأ، بالصفة الإلزامية، فهنالك اليوم اتجاه مغاير نلمسه في بعض الاتفاقيات الدولية الجماعية. ونذكر على سبيل المثال اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار للعام ١٩٨٢. فالمادة الخامسة من الملحق الثامن

تتحدّث عن تقصّي الحقائق وتُخوّل الأطرافَ المتعاقدة الطلبَ إلى محكمة تحكيم خاص إجراء تحقيق للتثبّت من بعض الوقائع التي تسبّبت في نشوء نزاع حول تفسير أو تطبيق أحكام الاتفاقية. وتؤكّد الفقرة الثانية من المادة أن نتائج التحقيق التي تنتهي إليها المحكمة تعتبر ثابتةً وباتّةً، ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك.

القسم الرابع: لجان التوفيق

التوفيق إجراء تقوم به لجنة يُعيّنها أطراف النزاع أو إحدى المنظمات الدولية لدراسة أسباب النزاع ورفع تقرير يقترح تسوية معيّنة للنزاع. وتحقيقاً لهذا الغرض تقوم اللجنة بتمحيص الوقائع من مختلف جوانبها، والتعرّف إلى مواطن الخلل في العلاقات بين الأطراف المتنازعة، والبحث عن الحلول الكفيلة بتسوية النزاع ودّياً وسلمياً وإعادة المياه إلى مجاريها بين هذه الأطراف.

وتتألّف لجنة التوفيق عادةً من ثلاثة أعضاء: يُعيّن كل طرف عضواً، ويختار العضوان ثالثَهما. وقاعدة التساوي تُطبّق أيضاً إذا ارتفع عدد الأعضاء إلى خمسة (لكل طرف عضوان، والأربعة يختارون الخامس). واللجنة تتكفّل، بعد إنشائها، بوضع نظامها الداخلي.

ونص ميثاق الأمم المتحدة ومواثيق المنظمات الدولية والإقليمية، على أسلوب لجان التوفيق. وكرّس بعضها أحكاماً خاصة نظّم بها إجراءات التوفيق ووظائفه التي تشمل استقصاء الحقائق واقتراح الحلول العملية. ولنضرب مثلاً باتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢. فهي تكرّس الجزء الخامس عشر منها (المواد ٢٧٩ـ ٢٩٩) لمعالجة

موضوع «تسوية المنازعات». والقسم الأول من هذا الجزء يتضمّن سبع مواد (المواد ٢٧٩ـ ٢٨٥) تحمل العناوين التالية:

ـ الالتزام بتسوية المنازعات بالوسائل السلمية.

ـ تسوية المنازعات بأية وسيلة سلمية يختارها الأطراف.

ـ الأصول الواجب اتباعها عند فشل الأطراف في التوصل إلى تسوية.

ـ الالتزامات الناشئة عن الاتفاقات العامة، الإقليمية والثنائية.

ـ الالتزام باللجوء إلى تبادل وجهات النظر.

ـ التوفيق.

ـ تطبيق ما ورد في هذا القسم على المنازعات المذكورة في الجزء الحادي عشر.

ولم تكتفِ اتفاقية البحار بهذا القدر من المواد لإلزام الدول باتباع أصول التسوية السلمية، وإنما خصّصت كذلك ملحقاً كاملاً بعنوان «التوفيق»، مكوّناً من ١٤ مادة، يتضمّن معلومات تفصيلية عن تكوين لجنة التوفيق وأصول التوفيق وكيفية إجرائه وإنهائه. وما يسترعي الانتباه في الملحق المخصّص للتوفيق هو الإشارة إلى وجود قائمة مُعدّة سلفاً بأسماء خبراء متخصِّصين في موضوع التوفيق.

والفرق الجوهري بين طريقة التحقيق وطريقة التوفيق أن الأولى، في الأصل، تقتصر على مجرّد القيام بالتدقيق في الوقائع لمعرفة أسباب النزاع دون التقدّم باقتراح حلّ معيّن، في حين أن التوفيق يتضمّن، بالإضافة إلى دراسة جوانب النزاع، صلاحية اقتراح الحل الملائم.

وبرزت، بعد الحرب العالمية الثانية، أهمية صيغة التوفيق

واعتمدتها دول ومنظمات دولية عديدة. وفي العام ١٩٥٦، اختارت إيطاليا وسويسرا الاحتكام إلى لجنة توفيق لتسوية خلافاتهما الحدودية. وفي العام ١٩٧٢، شكّل مجلس جامعة الدول العربية لجنة توفيق، مكوّنة من مصر والجزائر وليبيا وسوريا والكويت، لتسوية الخلافات التي كانت محتدمة بين شطري اليمن حول مناطق الحدود (وذلك قبل توحيد الشطرين).

ومن المتفق عليه أن لجنة التوفيق تُنهي مهمتها خلال فترة معقولة. إلاّ أن الأطراف تُفضّل غالباً تحديد مدة لها لإنجاز عملها. ويُتوَّج عملها عادةً بتقرير هو، في الواقع، توصيات غير ملزمة موجّهة إلى أطراف النزاع.

الفصل الثاني

الوسائل السياسية لتسوية المنازعات الدولية

المقصود بهذه الوسائل الأساليبَ التي تتّبعها المنظمات الدولية لتسوية المنازعات الدولية. والواقع أن إنشاء عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة، كمنظمات عالمية ذات اختصاصات واسعة، أهمُّها السهر على حفظ السلام وتأمين الأمن وتحريم الحروب في العالم، أحدث تغييراً واضحاً في الوسائل والآليات الخاصة بتسوية تلك المنازعات.

فميثاق العصبة قرّر (في المواد ١٢ إلى ١٥) أن كل خلاف ينشأ بين الدول الأعضاء يجب أن يُحلّ بطريقة سلمية. وفرضت المادة ١٢ على هؤلاء الأعضاء اختيار إحدى طريقتين: إمّا عرض منازعاتهم على التحكيم أو القضاء، وإمّا عرضها على مجلس العصبة الذي يعمل عند ذلك كوسيطٍ يحاول إعادة عرى التفاهم إلى الأطراف المتنازعة ونشر تقرير بعدها. فإذا اتُّخذ التقرير بالإجماع (باستثناء أصوات أطراف النزاع) كان ذلك حلاً ملزماً لهذه الأطراف. أمّا إذا اتّخذ بالأكثرية فلا يكون له أية صفة إلزاميّة، وتبقى الحرب ممكنةً قانوناً.

وتعرّض نظام التسوية الذي تبنّته العصبة لعدة ملاحظات ومآخذ، أهمها:

١ ـ إنه ترك لأطراف النزاع حرّية اختيار الطريقة التي تلائمهم لتسوية منازعاتهم دون أن يكونوا ملزمين باختيار طريقة معيّنة.

٢ ـ إن مراجعة مجلس العصبة يمكن أن تتم بواسطة أحد أطراف النزاع، أو بواسطة عضو في العصبة يُنبّه المجلس إلى أمرٍ من شأنه تعكير صفو السلام في العالم.

٣ ـ إن نظام العصبة الخاص بالتسوية ينطوي على مأخذين: الأول هو أن توصية المجلس لا تُلزم الأطراف المتنازعة إلا إذا صدرت بالإجماع. والثاني هو أن المنازعات المتعلّقة بمسائل يتركها القانون الدولي للاختصاص الداخلي للدولة لا تخضع لأية تسوية إلزامية من جانب المجلس.

٤ ـ إن نظام العصبة حول التسوية يتّسم بطابع سياسي. والسبب يعود إلى تكوين مجلس العصبة، وطريقة العمل فيه، وطبيعة المنازعات التي تُعرض عليه، وكيفية اتخاذ قراراته.

وحظي النظام الذي أتت به العصبة بنجاح كبير عندما طُبّق على منازعات بسيطة وقليلة الأهمية، مثل قضية جزر (آولاند) في العام ١٩٢١. ولكنه مُني بالفشل عندما حاول التصدّي للمنازعات المثيرة والمهمة، مثل النزاع بين الصين واليابان خلال الأعوام ١٩٣١ـ ١٩٣٦.

وجرت محاولات لتحسين الوضع وتغيير المنهج فلم تُكلَّل بالنجاح. ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية انهارت العصبة وانهار معها نظام تسوية المنازعات. وجاء ميثاق الأمم المتحدة وتبنّى النقاط الأساسية التي رسمتها العصبة لتحقيق التسوية السلمية، إلاّ أنه سعى، في الوقت ذاته، إلى توسيع دائرة الاختيار. فهو لم يكتفِ بالنص على

الطرق التي حدَّدها ميثاق العصبة، بل أضاف إليها وسائل أخرى، أهمّها إمكان عرض المنازعات على المنظمات الإقليمية.

وسنطّلع في قسمين على دور الأمم المتحدة ودور المنظمات الدولية في تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية.

القسم الأول: دور الأمم المتحدة في تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية

يفرض ميثاق الأمم المتحدة على الدول الأعضاء واجب التسوية السلمية لمنازعاتها، ويجعل هذه التسوية من مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. ويخصص الميثاق فصلاً خاصاً، هو الفصل السادس، لمعالجة موضوع التسوية السلمية للمنازعات. ويعهد بمهمة التسوية إلى الجمعية العامة، أو مجلس الأمن أو المنظمات الإقليمية. وسنقول هنا كلمة في دور الجهازين التابعين للأمم المتحدة، تاركين للقسم الثاني معالجة دور المنظمات الإقليمية.

أولاً ـ دور الجمعية العامة في التسوية السلمية:

الجمعية العامة هي منتدى أو منبر سياسي للدول. وقد اعترف لها الميثاق ببعض الصلاحيات التي تتجاوز حدود المناقشات العامة وإصدار التوصيات غير الملزمة. فالمادة العاشرة تمنحها اختصاصاً عاماً، والمواد ١١ و١٢ و١٣ تُحدّد الأمور المتعلّقة بتسوية المنازعات. والجمعية تستطيع، استناداً إلى هذه المواد، مناقشة كل مسألة تتعلّق بحفظ السلام وإصدار توصية فيها. ومراجعة الجمعية أمر ميسور، فمن حق مجلس الأمن وكل دولة عضو أو غير عضو في

الأمم المتحدة رفع أي أمر يتّصل بالسلام العالمي إليها. وباستطاعة الجمعية تنبيه مجلس الأمن إلى المواقف التي تشكّل خطراً على السلم والأمن الدوليين. ولها كذلك أن توصي باتخاذ التدابير لتسوية أي موقف أو وضع بالطرق السلمية.

ولتفادي أيّ تداخل في الاختصاص بين الجمعية والمجلس على صعيد الاهتمام بالمنازعات الدولية، وتأمين تفوّق المجلس على الجمعية في هذا المجال، وضع الميثاق قيدين على الجمعية:

أ ـ فالمادة ١٢ تفرض على الجمعية، عندما يباشر المجلس وظائفه إزاء نزاع أو موقف دولي، عدَم التقدّم بأية توصية في هذا الشأن، إلاّ إذا طلب منها المجلس ذلك.

ب ـ والفقرة الثانية من المادة ١١ تفرض على الجمعية، عندما تُعرض عليها مسألة يكون من الضروري فيها القيام بعمل من أعمال القمع والمنع، إحالَة هذه المسألة على مجلس الأمن، قبل البدء ببحثها أو بعده.

ولكن الممارسة والتعامل وإساءة استعمال حق النقض في مجلس الأمن مهّدت الطريق أمام الجمعية لتجاوز القيود التي فرضها الميثاق والتغلّب على عجز مجلس الأمن عن اتخاذ القرارات اللازمة في الظروف الصعبة. وقرار «**الاتحاد من أجل السلام**»، الصادر في ٣/١١/١٩٥٠ يُجسّد عملية «الإنقاذ» هذه. **فهو يسمح للجمعية بالحلول محل المجلس في حال عجزه أو تقاعسه عن عقد الاجتماع أو اتخاذ القرار الملحّ عند حدوث عدوان أو إخلال بالسلام العالمي**. وطُبّق هذا القرار منذ صدوره على عدة حالات، منها:

ـ العدوان الثلاثي على مصر، وثورة المجر، في العام ١٩٥٦.

ـ أحداث لبنان الداخلية في العام ١٩٥٨.

ـ النزاع بين الهند وباكستان في العام ١٩٧١.

ـ أحداث الأردن وأفغانستان في العام ١٩٨٠.

ـ أحداث ناميبيا في العام ١٩٨١.

ـ أحداث البوسنة في العام ١٩٩٢...

والأمر الجدير بالاهتمام هو **أن الجمعية التي حلّت، في أكثر من حالة، محلّ مجلس الأمن لم تُقْدِمْ حتى الآن على اتخاذ قرارات باستعمال التدابير القمعية الجماعية،** المماثلة للتدابير التي عدّدتها المادة ٤١ من الميثاق، والتي تهدف إلى حفظ السلام. فالمنافسة مع مجلس الأمن تبقى، إذن، محصورةً في إطار وسائل التسوية السلمية.

وفي هذا الإطار تتساوى الجمعية مع المجلس في اللجوء إلى مجموعة الوسائل السلمية دون تمييز. غير أن العراقيل التي تعترض طريق الجمعية في هذا المجال وتمنعها غالباً من استكمال بعض هذه الوسائل (مثل الوساطة والتوفيق) تكمن في طبيعة تكوين الجمعية وكثرة أعضائها وخضوع الكثير منهم لسطوة الكبار وهيمنتهم. ولهذا نرى الجمعية تفضّل إمّا أن تطلب إلى مجلس الأمن التوصية باستعمال الوسائل السلمية لتسوية المنازعات، وإمّا أن تدعو أطراف النزاع إلى استعمالها بأنفسهم. ويبدو أن الجمعية تميل إلى أن يشاركها مجلس الأمن في تسوية بعض القضايا المهمة.

ثانياً ـ دور مجلس الأمن في التسوية السلمية:

إن تمتّع مجلس الأمن بالأسبقية أو الأفضلية في هذا الميدان يجد تبريره في الفقرة الأولى من المادة ٢٤ من الميثاق، فهي تنص على أن

م (٤٤/ش)

أعضاء الأمم المتحدة يعهدون إلى المجلس بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين، ويُقرّون بأنه يعمل باسمهم لدى قيامه بالواجبات التي تفرضها عليه هذه التبعات. ومع أن هذا النص يتحدّث عن حفظ السلام وليس عن تسوية المنازعات، فبإمكاننا أن نعتبر أن المهمّتين متداخلتان وأن السلام لا يسود إلاّ بتسوية المنازعات سلمياً.

ونجد، إلى جانب هذا النص، نصوصاً أخرى تعزّز تفوّق مجلس الأمن على أي جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة في مجال الاهتمام والعناية بتسوية المنازعات.

ولكل دولة عضو، سواءً أكانت طرفاً أم لا في نزاع أو موقف، أن تُنبّه المجلس إلى هذا الأمر. ولكل عضو كذلك، وخصوصاً إذا كان طرفاً في نزاع أو موقف، أن يرفع الأمر إلى المجلس. ومع أن اللجوء إلى المجلس يتم في أغلب الأحيان بواسطة أحد الأطراف، فليس هناك ما يحول دون قيام غير الأطراف بهذا الأمر. والأمثلة كثيرة نذكر اثنين منها:

أ ـ في العام ١٩٤٧، حصل نزاع بين هولندا وأندونيسيا (وكانت الثانية خاضعةً للأولى)، فطلبت الهند وأستراليا من مجلس الأمن النظر فيه.

ب ـ وفي العام ١٩٨٠، اجتمع مجلس الأمن للنظر في النزاع المسلّح بين العراق وإيران، بناءً على طلب المكسيك والنروج. واجتمع في العام ١٩٨٦ لبحث الموضوع ذاته، بناءً على طلب لجنة سباعية من دول جامعة الدول العربية.

وإذا كانت الدول حرّةً في عرض أو عدم عرض نزاعها على

مجلس الأمن، فهي تفقد هذه الحرّية ويصبح عرض النزاع على المجلس إلزامياً في حالتين: عندما تفشل في تسوية النزاع بالوسائل التي نصّت عليها المادة ٣٣، وعندما تُجمع الدول الأطراف في نزاعٍ ما على طلب عرضه على المجلس.

وتستطيع دولة غير عضو في الأمم المتحدة أن تلجأ إلى مجلس الأمن إذا توافرت شروط ثلاثة: أن يكون هناك، فعلاً، نزاع، وأن تكون تلك الدولة طرفاً فيه، وأن تُعلن سلفاً قبولها بالتزامات التسوية السلمية المنصوص عليها في الميثاق. وفي هذه الحالة تكتسب الدولة غير العضو حقاً يرتّب لها وضعاً مشابهاً لوضع الدولة العضو في الأمم المتحدة.

ولمجلس الأمن، عندما يُعرض النزاع عليه، حرّية مطلقة في قبول أو رفض النظر فيه. والمناقشة الأولى التي تدور في المجلس عقب تقديم الطلب تدور حول إدراج أو عدم إدراج المسألة على جدول أعماله. ويُعتبر هذا الأمر من المسائل الإجرائية التي لا يحق للخمسة الكبار استعمال حق النقض فيها.

وعندما نطلع على اختصاص مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين نجد أن الميثاق يُخوّله نوعين من الاختصاص: **الأول** يسمح له بالتدخل بصفة غير مباشرة لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية. ويُعتبر تدخّله في هذه الحالة إجراءً وقائياً يهدف إلى كبح جماح النزاع أو منع استمرار تفاقمه. **والاختصاص الثاني** يسمح له بالتدخل بصفة مباشرة لقمع الأعمال التي تهدّد السلم والأمن الدوليين بالخطر، بعد أن يكون قد استنفد الوسائل السلمية لتسوية النزاع. ويُعتبر تدخّله في هذه الحالة عملاً علاجياً أو تأديبياً.

ففي الاختصاص الأول الوقائي يقوم المجلس بتسوية المنازعات بالوسائل السلمية. وقد أفرد الميثاقُ الفصلَ السادس لشرح هذه الوظيفة. والقاعدة العامة هي أن المجلس لا يباشر هذه الوظيفة إلاَّ بالنسبة إلى المنازعات أو المواقف التي يكون من شأنها، فيما لو استمرّت، تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر. والمجلس لا يعالج نزاعاً أو موقفاً له هذا الوصف إلاَّ إذا اتفق جميع المتنازعين على رفعه إليه. وفي هذه الحالة يعمل المجلس كهيئة تحكيم دولية.

وليس في الميثاق معيار يساعد على معرفة متى يصبح من شأن النزاع، لو استمر، تعريض السلام والأمن الدوليين للخطر. فالمسألة تخضع لتقدير المجلس. ولهذا المجلس الحق في فحص أي نزاع أو موقف (أي في التحقيق فيه) لمعرفة ما إذا كان استمراره يشكّل خطراً على السلام والأمن في العالم. وله أيضاً أن يدعو أطراف النزاع إلى التماس حل بواسطة الوسائل السلمية المنصوص عليها في المادة ٣٣. وإذا لم تفلح الأطراف في حل نزاعاتها بالطرق السلمية وجب عليها عرض النزاع على مجلس الأمن. وللمجلس عند ذلك أن يوصي بما يراه ملائماً من شروط وتدابير لتسوية النزاع. وله أيضاً أن يصدر توصياته بحلّ النزاع سلمياً إذا طلب إليه جميع المتنازعين ذلك. وعليه، عندما يمارس صلاحياته بإصدار التوصيات، أن يُراعي ما اتخذه المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع، وأن يُراعي كذلك أنه يتوجّب على هؤلاء عرض المنازعات القانونية على محكمة العدل الدولية، وفقاً لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة.

ونستنتج مما تقدّم أنّ مجلس الأمن يمكنه التدخل في أيّ وقتٍ يراه مناسباً لتقديم توصياته بشأن النزاع. والقرار الذي يصدر عنه، في

مثل هذه الحالات، ليس سوى توصية يتوقّف تنفيذها (أي تحوّلها إلى قرار حقيقي) على إرادة الأطراف المتنازعة.

وانتشر في الآونة الأخيرة تيّار في الأمم المتحدة يدعو إلى تعزيز مكانة مجلس الأمن وتوفير الإمكانات له كي يتمكّن من القيام برصد مستمر للأوضاع والأحداث الدولية، والتعرّف بدقّة وعمق إلى المناطق والبؤر المضطربة في العالم، ودراسة أسباب التوتر في أية بقعة، وإعداد العلاج للأزمات قبل وقوعها. وكل ذلك يستلزم تعزيز دور المجلس في مجال تسوية المنازعات الدولية سلمياً. وعُرف هذا التيّار باسم «**الدبلوماسية الوقائية**». وهي تعني تحديد المناطق الساخنة في العالم، المؤهّلة لإثارة الخلافات والفتن، والعمل على وضع تدابير وقائية تهدف إلى تفادي انفجارها، أو على الأقل احتوائها وهي في مراحلها الأولى.

وتحدّث الأمين العام السابق للأمم المتحدة (بطرس غالي) في تقريره الذي أشرنا إليه عن الدبلوماسية الوقائية Diplomacie préventive واعتبر «أن أكثر جهود الدبلوماسية فعاليةً هي تخفيف التوتر قبل أن يؤدّي إلى نشوب صراع. فإذا ما نشب الصراع كان لا بدّ من العمل بسرعة على احتوائه وعلاج أسبابه الكامنة». ووجد أن هذا النوع من الدبلوماسية يتطلّب توافر عدة عناصر، أهمّها:

أ ـ الثقة المتبادلة وحسن النيّة.

ب ـ الاعتماد على معرفة آنية ودقيقة بالحقائق وتفهّم عميق للتطوّرات والاتجاهات العالمية في حقول السياسة والاقتصاد والاجتماع؛ فهناك جذور اقتصادية واجتماعية لكثير من الصراعات المحتملة. والتطوّرات السياسية قد تُسفر عن حدوث توترات خطيرة.

ج ـ وجود شبكة من نظم الإنذار المبكر Alerte rapide تُوفّر المعلومات الفورية والدقيقة عن الأخطار البيئية، والحوادث النووية، والكوارث الطبيعية، والتحرّكات السكّانية الضخمة، ومواطن انتشار الأمراض والمجاعات.

د ـ تنفيذ فكرة الانتشار الوقائي Déploiement préventif لوجود الأمم المتحدة في بعض المناطق أو التّخوم. وهذا يعني التخطيط المسبق لكيفية مواجهة الأزمات التي يُحتمل حدوثها في بعض الدول أو المناطق الحدودية. والمثل على ذلك إرسال قوات دولية إلى حدود دولتين متنازعتين لمنع الأعمال العدوانية المحتملة بينهما، أو إرسالها إلى داخل دولة تمر بأزمة داخلية قد تتطوّر إلى حرب أهلية. غير أن الانتشار الوقائي لا يمكن أن يتحقق وينجح إلاّ برضى الأطراف المعنية.

هـ ـ إنشاء مناطق منزوعة السلاح Zones démilitarisées على حدود دول لا وفاق بينها، باعتبار هذا العمل وسيلةً للفصل بين من يمكن وصفهم «بالمتحاربين المحتملين». ويتم ذلك بموافقة الطرفين ويتطلّب وجوداً لقوات الأمم المتحدة في تلك المناطق. ويمكن إنشاء منطقة منزوعة السلاح على جانب واحد من الحدود، أي في إقليم طرف واحد، بناءً على طلب هذا الطرف، وبغرض إزالة أية ذريعة للهجوم المحتمل. ويرمز إقامة مثل هذه المناطق الخالية من السلاح إلى اهتمام المجتمع الدولي بمنع نشوب الصراعات الدولية[1].

وإلى جانب الاختصاص الوقائي لمجلس الأمن هناك الاختصاص العلاجي أو التأديبي. فحينما تفشل توصياته في تسوية النزاع سلمياً يعمد إلى التدخل المباشر ليقرّر العلاج الذي يراه مناسباً. والمادة ٣٥

---

(١) راجع تقريره المذكور. ص ١٣ ـ ١٩.

من الميثاق تحدّد وظيفته في الحالات الخطيرة، فتنص على أن المجلس يُقرّر، في تلك الحالات، أن ما وقع هو تهديد للسلم، أو إخلال به، أو هو عمل من أعمال العدوان.

ويخوّله هذا النص سلطةً تقديريةً واسعةً فيجعل منه صاحب الاختصاص المطلق في تكييف ما يُعرض عليه من وقائع. فإذا اعتبرها مهدّدةً للسلام أو مخلّةً به أو تشكّل عملاً عدوانياً اتّخذ في شأنها التدابير اللازمة، وفقاً لظروف الوضع وحجم الأخطار. وهذه التدابير ثلاثة أنواع:

أ ـ تدابير موقتة، كطلب وقف إطلاق النار، أو سحب القوات إلى خطوط معيّنة، أو التوصية بعقد اتفاقية هدنة بين الأطراف المتنازعة.

ب ـ تدابير غير عسكرية، كوقف العلاقات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية، وغيرها من وسائل المواصلات، وكذلك قطع العلاقات الدبلوماسية.

ج ـ تدابير عسكرية، كاستخدام القوة العسكرية التي تشكّلها الأمم المتحدة لإنزال العقوبة بالدولة التي أخلّت بالسلام.

القسم الثاني: دور المنظمات الإقليمية في تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية

اعترفت المادة ٣٣ من الميثاق، كما ذكرنا، بالدور الذي يمكن أن تؤدّيه المنظمات الإقليمية في عملية تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية.

والتنظيم الدولي الإقليمي يرمي إلى تحقيق غرضين مهمّين: توثيق الصلات بين دول متجاورة جغرافياً أو متجانسة قومياً أو اتفاقياً أو اقتصادياً أو حضارياً، وتنسيق التعاون بين هذه الدول في مختلف المجالات، ومساعدتها على الدفاع عن سيادتها واستقلالها ومصالحها، وتوطيد الأمن والسلام والتفاهم بين أعضائها.

ونوقشت فكرة التنظيم الإقليمي عند وضع ميثاق الأمم المتحدة، فدعا فريق إلى الاكتفاء بالمنظمة العالمية، وأيّد فريق قيام منظمات إقليمية تساعد الأمم المتحدة في أمور كثيرة وتخفّف عنها بعض الأعباء. وأخذ آباء الميثاق برأي الفريق الثاني، واعتبروا أن المنظمات الإقليمية مؤهّلة للقيام بدور فاعل في خدمة السلام العالمي، وتحقيق الرخاء والرفاهية لشعوبها، وتسوية المنازعات المحلية بالوسائل السلمية، ومساعدة الأمم المتحدة في كثير من مهامها.

وخصّص الميثاق الأممي الفصل الثالث للحديث عن الاتفاقات والمنظمات الإقليمية. ويمكننا تلخيص ما أورده في هذا الصدد بالنقاط التالية:

١ ـ ليس في الميثاق ما يحول دون قيام اتفاقات أو منظمات إقليمية تهدف إلى تسوية المشكلات الإقليمية المتعلّقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما دامت هذه الاتفاقات والمنظمات وما دامت أنشطتها تتلاءم ومقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (الفقرة الأولى من المادة ٥٢).

٢ ـ إن الدول الأعضاء في هذه الاتفاقات أو المنظمات تبذل جهدها لتسوية المنازعات الإقليمية سلمياً بواسطة تلك الاتفاقات

والمنظمات، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (الفقرة الثانية من المادة ٥٢).

٣ ـ إن مجلس الأمن يشجّع الإكثار من الحل السلمي للمنازعات المحلية بهذه الطريقة، وذلك إمّا بطلب من الدول التي يعنيها الأمر، وإمّا بالإحالة على المنظمات الإقليمية من جانب مجلس الأمن (الفقرة الثالثة من المادة ٥٢).

٤ ـ إن مجلس الأمن يستخدم، إذا اقتضى الأمر، تلك الاتفاقات والمنظمات لتطبيق التدابير القمعية التي يتخذها. ويكون ذلك تحت إشرافه. ولا يجوز لهذه المنظمة القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس (الفقرة الأولى من المادة ٥٣).

٥ ـ إن على مجلس الأمن أن يكون في كل وقت على علم تامّ بما يُتّخذ، أو بما يُزمع اتّخاذه، من أعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تلك الاتفاقات أو المنظمات (المادة ٥٤).

ومن الطبيعي، عندما ينشأ نزاع بين دول أعضاء في منظمات إقليمية، أن تسعى هذه الدول لتسويته بواسطة هذه المنظمات قبل التفكير في حمله إلى المنظمات الدولية. والسبب يعود إلى الخصائص والروابط والأواصر الجغرافية والحضارية المشتركة التي تجمع بينها.

ويحدث أحياناً، ولأسباب متعدّدة ومختلفة، أن يُصرّ البعض على عرض النزاع على مجلس الأمن وحده. ففي هذه الحالة يوافق المجلس على إدراج النزاع في جدول أعماله. غير أنه بعد التشاور والتداول يعمد إلى إحالته على المنظمة الإقليمية التي ينتمي إلى عضويتها الأطراف في النزاع.

والواقع أن طبيعة النزاع تؤثر في عملية المفاضلة أو الاختيار بين اللجوء إلى مجلس الأمن واللجوء إلى المنظمات الإقليمية. فإذا كان النزاع بطبيعته إقليمياً، مثل النزاع على الحدود بين دولتين، أو كان نزاعاً ثنائياً بين دولتين متجاورتين جغرافياً، فاحتمالات تسوية النزاع، في هذه الحالات، على مستوى التنظيم الإقليمي، تزداد وتقوى. ومع ذلك، فهذه القاعدة تشكو من استثناءات واختراقات كثيرة. فالدول الإفريقية الراغبة في تعديل حدودها (بعد أن نالت استقلالها) تؤثر الالتجاء إلى الأمم المتحدة وتتجنّب عرض الأمر على الاتحاد الإفريقي. وتفسير ذلك يكمن في أن هذه المنظمة أعلنت في ميثاقها وقراراتها عن تمسّكها بمبدأ احترام الحدود القائمة بين دول القارة، ولو كانت من صنع الاستعمار ومخلفاته.

أمّا إذا بدأ النزاع إقليمياً وتطوّر بعد ذلك ليصطبغ بصبغة جماعية عالمية ويشكّل تهديداً للسلام العالمي، فإن تسويته تصبح عادةً من اختصاص المنظمة العالمية، مهما تكن جهود المنظمة الإقليمية في هذا الصدد[1].

ومن أشهر المنظمات الإقليمية التي تنص في مواثيقها على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات، والتي أُتيح لها العمل به أكثر من مرة: جامعة الدول العربية، والاتحاد الإفريقي، ومنظمة الدول الأميركية، والاتحاد الأوروبي. ونذكر، على سبيل المثال، أن المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية تنص على عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفضّ المنازعات بين الدول الأعضاء، وتدعو هذه الدول إلى

(١) راجع كتاب د. بطرس بطرس غالي: **الجامعة العربية وتسوية المنازعات المحلية**. منشورات معهد البحوث والدراسات العربية. القاهرة ١٩٧٧. ص ١٦ ـ ١٧.

عرض منازعاتها على مجلس الجامعة. وجاءت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة (الموقّعة في العام ١٩٥٠) تعزّز ما ورد في المادة الخامسة وتؤكّد عزم الدول العربية المتعاقدة «على فضّ جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية، سواء كانت في علاقاتها المتبادلة فيما بينها، أو في علاقاتها مع الدول الأخرى» (المادة الأولى منها). ولا يسعنا إلاّ أن نلاحظ بأسف شديد أن تلك المعاهدة لم تُنفّذ يوماً، وأن مبدأ حظر استعمال القوة في العلاقات العربية لم يُطبّق، وأن الجامعة أخفقت في حلّ المنازعات والخلافات العربية، وأن عملها في هذا المجال اتّسم دوماً بالتردّد والتقاعس، وأن منازعات عديدة استعصت على الجامعة ووجدت حلاً لها خارج نطاق الجامعة، وأن عجز الجامعة عن تسوية المنازعات بين أعضائها قد ترافق مع عجزها عن ردّ الأخطار والاعتداءات عنهم[1].

(١) راجع ما ذكرناه عن إخفاق جامعة الدول العربية في مهمة التسوية السلمية للمنازعات العربية، في كتابنا: **التنظيم الدولي**. الطبعة الثامنة للعام ٢٠٠٦.

الفصل الثالث

التسوية القضائية للمنازعات الدولية

إن الفرق الجوهري بين الوسائل الدبلوماسية والسياسية التي استعرضناها في الفصلين السابقين وبين الوسائل التحكيمية والقضائية التي سنقدّم لمحة عنها في هذا الفصل يكمن في أن الوسائل الأخيرة تنتهي بحلٍّ مفروضٍ على الدول المتنازعة من قِبل شخصيات أو هيئات مختارة للنظر في نزاع معيّن. ولكن هذا الفرق لا يُجرّد هذا النوع من التسوية من العناصر الأساسية للوظيفة القضائية: رفع دعوى، وإجراء محاكمة، وضمان حق الدفاع والمساواة للأطراف المتنازعة، وصدور قرار قائم على اعتباراتٍ قانونية ومُلزمٍ لهذه الأطراف وصادرٍ عن هيئةٍ مستقلّةٍ عنها.

وعلى الرغم من الصبغة القضائية التي تتّسم بها التسوية القضائية فإن التسوية بواسطة القضاء الدولي تختلف عن الطريقة المتّبعة في القضاء الداخلي (الوطني) لحلّ المنازعات. وأهم الاختلافات والفروق تتجلّى في الأمور الثلاثة التالية:

١ ـ **اختلاف من حيث المتقاضين**. فالمتقاضون الأساسيون في القضاء الدولي هم الدول، مقابل الأفراد في القضاء الوطني.

٢ ـ **اختلاف من حيث حق المقاضاة**. فالفرد، في النظام الداخلي، يملك حقّ مراجعة المحاكم الوطنية. ويُعتبر هذا الحق من الحريات العامة الأساسية. ولكن هذا الحق لم يُمنح للأفراد، في النظام الدولي، إلاّ بصورة استثنائية جداً، كما رأينا في السابق. فمراجعة القضاء الدولي كانت وما زالت ميزةً للدول مستمدةً من مضمون سيادتها. وحتى المنظمات الدولية لم يُسمح لها بعد باللجوء إلى هذه المراجعة. لقد سُمح لها فقط باللجوء إلى التحكيم.

٣ ـ **اختلاف من حيث الطابع الإلزامي والاختياري للقضاء**. فالقضاء، في النظام الداخلي، إلزامي. وهذا يعني أن من حق كل طرف في نزاع ما أن يرفع دعوى منفردة إلى المحاكم، وأن على خصمه أن يردّ أو يمثل أمام المحكمة. أمّا اللجوء إلى التحكيم أو القضاء الدولي فيتوقّف على موافقة أطراف النزاع.

ويشترك القضاء والتحكيم في الطابع الإلزامي للقرارات الصادرة عنهما. إلاّ أن الاختلاف الأساسي بينهما يكمن في أن أطراف النزاع يتمتّعون بسلطة تقديرية في تشكيل محكمة التحكيم وفي اختيار أعضائها، في حين أن القضاء يعتمد على محاكم دولية قائمة سلفاً لا دخل لإرادة الأطراف في تشكيلها أو اختيار أعضائها.

وميثاق الأمم المتحدة (في المادة ٣٣) يترك للدول حرّية الاختيار بين القضاء والتحكيم. ومن مراجعة الإحصاءات الدولية في هذا المجال نكتشف أن الدول تفضّل التحكيم على القضاء. ولعلّ السبب يكمن في مرونة التحكيم، وقدرته على التكيّف مع أوضاع كلّ نزاع، وسرعته في إصدار الأحكام. وسنطلع في قسمين على التحكيم والقضاء كوسيلتين لتسوية المنازعات الدولية.

القسم الأول: التسوية بواسطة التحكيم الدولي

لعلّ أفضل تعريف للتحكيم الدولي هو التعريف الذي ورد في المادة ٣٧ من اتفاقية لاهاي للعام ١٩٠٧، الخاصة بتسوية المنازعات الدولية سلمياً:

«إن الغاية من التحكيم الدولي هي تسوية المنازعات بين الدول بواسطة قضاة تختارهم هي على أساس احترام القانون. واللجوء إلى التحكيم يستتبع التزاماً بالرضوخ بحُسن نيّةٍ للقرار الصادر»(١).

ويمكننا تقديم لمحة عن التطوُّر التاريخي للتحكيم، وعن محكمة التحكيم الدائمة، وعن أهم القرارات الصادرة عنها.

أولاً ـ لمحة عن التطوُّر التاريخي للتحكيم: التحكيم مبدأ قديم عرفته المدن اليونانية التي كان لها مجلس دائم للتحكيم لفضّ بعض المنازعات الدينية بينها. وعرفت الدول المسيحية في القرون الوسطى أسلوب التحكيم، فكانت تحتكم إلى البابا أو الملوك والأباطرة. وعندما ضعفت سلطة البابا والأباطرة راحت تلجأ إلى هيئات تحكيمية.

وكانت الدول قديماً تستعين بالتحكيم عند قيام نزاع معيّن. ثم تطورّت الأمور فأصبحت تتّفق مقدّماً، في معاهدات تُبرمها لهذا

(١) راجع حول موضوع التحكيم الدولي:

- Ph. Chapal, L'arbitrabilité des différends internationaux. Pédone, Paris 1967.
- L. Caflisch, L'avenir de l'arbitrage interétatique, AFDI, 1979, p. 5 - 45.
- J.P. Français, La Cour permanente d'arbitrage. RCADI, I, 1955, p. 457 - 553.

الغرض، على الرجوع إلى التحكيم لدى اندلاع نزاع بينها حول تفسير المعاهدات أو تنفيذها. وتفضّل الدول اليوم عقد اتفاقات عامة للتحكيم قابلة للتطبيق عند الحاجة.

والتحكيم الدولي، بشكله الحديث، ظهر بعد حرب الانفصال في الولايات المتحدة (١٨٦١ـ ١٨٦٥) بمناسبة قضية السفينة (ألاباما) Alabama التي صدر قرار تحكيمي بشأنها في العام ١٨٧٢. فقد اتّهمت الولايات المتحدة، بعد انتهاء الحرب الداخلية فيها، المملكة البريطانية بانتهاك قواعد الحياد والسماح ببناء سفن حربية في مرافئها لحساب الولايات الأميركية الجنوبية المتمرّدة، ومنها السفينة (ألاباما) التي أنزلت أضراراً جسيمة بالولايات الشمالية. وطالبت واشنطن بتعويضات عن الخسائر. واتفق الطرفان على عرض النزاع على التحكيم. وكانت هيئة التحكيم مؤلّفة من خمسة أعضاء، ثلاثة منهم لا يحملون جنسية إحدى الدولتين. وكان ذلك من المستجدات التي استرعت الانتباه وأمست مثلاً يُحتذى.

وبفضل الممارسة وما أفرزته من نتائج طيّبة ازدهر أسلوب التحكيم وتطوّر وتقدّم. والخطوة الأولى والأهمّ في هذا السبيل ظهرت في مؤتمر لاهاي للعام ١٨٩٩، الذي تبنّى اتفاقيةً حول تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية. وكان الجزء الرابع منها (المواد ١٥ إلى ٥٧) مكرّساً لموضوع التحكيم. وفي مؤتمر لاهاي الثاني للعام ١٩٠٧، أُدخلت تعديلات على اتفاقية التحكيم.

وبعد الحرب العالمية الأولى شهد التحكيم ازدهاراً جديداً عندما تبنّت جمعية العصبة، في ١٩٢٨/٩/٢٦، الوثيقة العامة للتحكيم، وعندما أقدمت دول عديدة على عقد اتفاقيات ثنائية حول التحكيم.

وبعد الحرب العالمية الثانية أبدت الأمم المتحدة اهتماماً بهذا الموضوع فأعادت الجمعية العامة، في العام ١٩٤٩، النظر في الوثيقة التي وضعتها العصبة، وكلّفت لجنة القانون الدولي تدوين قانون التحكيم. وتقدّمت اللجنة بمشروع اتفاقية في العام ١٩٥٥، إلاّ أن الجمعية رفضت فكرة إصدار اتفاقية حول التحكيم.

ثانياً ـ محكمة التحكيم الدائمة: تقرّر إنشاء هذه المحكمة في مؤتمر لاهاي الأول. وجُعلت ولايتها اختياريةً لأن الدول الأعضاء فضّلت أن تبقى حرَّةً في الاحتكام إلى أيّة هيئة أخرى تختارها.

ولم تكن هذه المحكمة مكوّنة من قضاة معينين ودائمين، أي من قضاة موجودين دائماً في مقر المحكمة للنظر في المنازعات التي تُعرض عليهم، وإنما كانت هناك قائمة بأسماء عدد من رجال القانون المشهورين تنتخبهم كل دولة عضو في الاتفاقية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد بمعدل أربعة لكل دولة على الأكثر. ومن هذه القائمة تختار الدول المتنازعة هيئة التحكيم التي تتألف من خمسة أعضاء. وكان مركز المحكمة في لاهاي. وكان لها مجلس إداري دائم يُشرف على شؤونها الإدارية يتكوّن من وزير خارجية هولندا (رئيساً) ومن الممثلين الدبلوماسيين في لاهاي للدول الموقعة على الاتفاقية.

ونظرت المحكمة في خمس قضايا خلال الأعوام ١٨٩٩ ـ ١٩٠٧، وفي ١٢ قضية خلال الأعوام ١٩٠٨ ـ ١٩٢٢. غير أن نشاطها بدأ يتلاشى بعد ذلك. وقد صدر آخر قرار لها في العام ١٩٣٢. وبلغ مجموع ما أصدرت من قرارات عشرين قراراً فقط. وجرت محاولات في العام ١٩٦٢ لإحياء المحكمة وتوسيع نطاق التحكيم، إلاّ أنها لم تُكلَّل بالنجاح.

وبالاستناد إلى أصول التحكيم التي وردت في اتفاقية لاهاي يمكننا تكوين المعلومات التالية عنها :

١ ـ **ما يجوز عرضه على التحكيم**. بإمكان الدول عرضُ أيّ نزاع على التحكيم (خلاف حول تفسير معاهدة أو تطبيق قاعدة دولية، أو نزاع حول تعيين الحدود بين دولتين أو أكثر . . .). والنزاع يُعرض على التحكيم بناءً على اتفاق الأطراف المتنازعة. وقد يتم ذلك قبل النزاع أو بعده أو في أثنائه.

٢ ـ **هيئة التحكيم**. للدول المتنازعة كامل الحرية في اختيار الهيئة التحكيمية. وهذه الهيئة قد تتكوّن من حَكَم واحد أو اثنين أو أكثر. ومن الممكن الاحتكام إلى رئيس دولة أجنبية، أو إلى هيئة قانونية أو قضائية في بلد أجنبي. والأغلب أن تختار الدول المتنازعة لجنة تحكيم خاصة أو أن تلجأ إلى محكمة التحكيم الدائمة. وقد جرت العادة في لجان التحكيم الخاصة على أن تتكوّن من خمسة مُحكّمين تُعيّن كلُّ دولةٍ اثنين منهم وينتخب الأربعةُ حَكَماً خامساً يكون رئيساً للجنة.

٣ ـ **إجراءات التحكيم**. تتقيّد هيئة التحكيم بالمسائل التي يُطلب منها الفصل فيها. وإذا حدّد الطرفان القواعد التي يُفصل بمقتضاها في النزاع تقيّدت الهيئة بها. وإن لم يحدّدا شيئاً طبّقت الهيئة القواعد الثابتة والمتعارف عليها في القانون الدولي العام. وهيئة التحكيم لا يحق لها أن تفصل في النزاع وفقاً للمبادىء القانونية العامة أو لقواعد العدالة والقانون الطبيعي إلاّ إذا أجاز لها الطرفان ذلك.

والتحكيم يتضمَّن إجراءات كتابية وأخرى شفهية. وتشمل الإجراءات الكتابية تقديم المذكرات والمستندات إلى هيئة التحكيم.

وكل ورقة أو وثيقة أو مستند يُقدّم إلى الهيئة يجب أن تُرسل منه نسخة إلى الخصم. وتأتي بعد ذلك الإجراءات الشفهية، أي مرافعة ممثلي الخصوم أمام الهيئة.

وتنعقد هيئة التحكيم في لاهاي، إلاَّ إذا اتفق الطرفان على بلد آخر. ويدير المرافعات رئيس الهيئة. ولكل عضو في الهيئة حق توجيه أي سؤال يريد إلى ممثلي الخصوم. ولا تكون الجلسة علنية إلاَّ بقرار تصدره الهيئة بموافقة الخصوم. ويُدوّن ما يدور في الجلسات في محاضر خاصّة. وبعد المرافعة تجتمع الهيئة للمداولة في جلسة سرّية، ثم تصدر قرار التحكيم.

٤ ـ **قرار التحكيم**. يصدر القرار بالأغلبية، ويحتوي على الأسباب، ويُذكر فيه أسماء المحكّمين، ويوقّع عليه رئيس الهيئة وأمين السر الذي يقوم بمهمة كاتب الجلسة. ويُتلى القرار في جلسة علنية بعد النداء على الخصوم. **وقرار التحكيم مُلزمٌ للطرفين، أي أنه يملك قوة الأحكام القضائية. وهو نهائي لا يقبل الطعن بطريق الاستئناف**. ولا يجوز طلب إعادة النظر في القرار إلاَّ في حالة واحدة فقط، هي حدوث ظروف كان من شأنها، لو كانت معلومة من المحكّمين قبل صدور الحكم، أن تجعل الحكم يصدر بشكل آخر. ولكنه يُشترط أن يُنصّ على ذلك في اتفاق الإحالة على التحكيم.

ونلاحظ اليوم أن التعامل الدولي يُسجّل اتجاهاً نحو التحكيم الإلزامي. فالدول تعتبر التحكيم عملاً اختيارياً لا تلجأ إليه إلاَّ إذا رغبت في ذلك وبناءً على اتفاق صريح بينها. وكانت الدول في الماضي لا تُبرم هذا الاتفاق إلاَّ بعد قيام النزاع أو بمناسبة حدوثه. ولهذا أطلق على التحكيم اسم: **التحكيم الاختياري أو الطارىء**. غير

أن النتائج الطيّبة التي تمخّض عنها التحكيم منذ انتشاره شجّع مختلف الدول على تعميمه وتوسيع مجال تطبيقه ودفعها إلى التفكير في جعل اللجوء إليه إلزامياً.

وخطت مجموعة من الدول، كما ذكرنا، الخطوة الأولى في هذا السبيل فنصّت في كثير من المعاهدات التي أبرمتها على عرض كل نزاع ينشأ عن تطبيق هذه المعاهدات أو تنفيذها على التحكيم. وكانت الخطوة الثانية إبرام معاهدات خاصة بالتحكيم تتعهّد كل دولة فيها بأن تعرض على التحكيم جميع المنازعات ذات الصفة القانونية. وأخيراً أخذت الدول تتعهّد في معاهدات التحكيم بعرض جميع المنازعات، أيّاً يكن نوعها، على التحكيم.

ثالثاً ـ أمثلة على التحكيم: سنكتفي بالإشارة إلى ثلاثة أمثلة أو أحكام:

١ ـ **قضية السفينة (ألاباما)** التي سبق أن تحدّثنا عنها. وقد ألزم قرار التحكيم بريطانيا بدفع تعويض (١٥,٥ مليون دولار) للولايات المتحدة. وامتثلت بريطانيا للحكم ونفّذته.

٢ ـ **قضية الفارّين من الدار البيضاء.** فقبل فرض الحماية الفرنسية على المغرب عهدت وثيقة الجزيرة للعام ١٩٠٦ بمهمة الشرطة في المغرب لفرنسا. وفي العام ١٩٠٧، قرَّرت السلطات الفرنسية احتلال منطقة تضم مدينة الدار البيضاء. وكانت الفرقة الأجنبية التابعة لفرنسا تتكوَّن من جنود أجانب، من بينهم ألمان. وانتهز المجنّدون الألمان فرصة وجودهم في تلك المدينة فحاولوا الفرار بمساعدةٍ من القنصل الألماني الذي آواهم في مبنى القنصلية. ووقعت آنذاك اصطدامات في القنصلية واعتُدي على الموظفين فيها. وأدّى الحادث إلى قيام

نزاع شديد بين فرنسا وألمانيا. واتفقت الدولتان على عرض النزاع على التحكيم. وصدر القرار في العام ١٩٠٨، وكان قراراً توفيقياً يهدف إلى إجراء توفيق بين الدولتين، فهو أقرّ وجهة نظر فرنسا في ضرورة احترام حقوقها في المغرب باعتبارها دولة احتلال، وفي عدم جواز تدخّل قنصل ألمانيا لحماية الفارّين من الفرقة الأجنبية، ولو كانوا من الرعايا الألمان. ولكن القرار ندّد بالسلطات الفرنسية التي أقدمت على الاعتداء على موظفي القنصلية الألمانية. وانتهى النزاع بتبادل الدولتين الأسف على ما حدث.

٣ ـ **قضية طابا**. فالمعاهدة التي أُبرمت بين الحكومة المصرية وإسرائيل، في ٢٦/٣/١٩٧٩، نصّت على إنهاء الحرب بين الدولتين وانسحاب إسرائيل من سيناء واستعادة مصر لسيادتها الكاملة عليها. والتزم الطرفان بأن تكون الحدود الدائمة بينهما هي «الحدود الدولية المعترف بها بين مصر وإقليم فلسطين الذي كان خاضعاً للانتداب». ونصّت المادة الرابعة من المعاهدة على «أن يتمّ حلّ المنازعات الناجمة عن تطبيق أو تفسير هذه المعاهدة عن طريق المفاوضات. وبالنسبة لتلك المنازعات التي يمكن حلّها عن طريق المفاوضات، يمكن التماس حلّها عن طريق التوفيق أو عن طريق إحالتها إلى التحكيم».

وعندما أخفقت المفاوضات (وكذلك وساطة واشنطن) في الوصول إلى حلّ قرّر الطرفان، في ١١/٩/١٩٨٦، إحالة النزاع إلى محكمة تحكيم دولية أُنشئت بالاتفاق بينهما. ونصّ الاتفاق على أن تكون مدينة جنيف مقراً للمحكمة، وعلى أن تكون الإنجليزية لغة المرافعات المكتوبة والشفوية أمامها، وعلى أن يقبل الطرفان «الحكم نهائياً وملزماً، مع تنفيذه بأقصى سرعة وبحسن نيّة».

وفي ١٩٨٨/٩/٢٩، صدر حكم المحكمة وكان لصالح مصر. وتميّز الحكم بأمور ثلاثة: بأنه كان أول عملية تحكيم نُفّذت في إطار معاهدة الصلح بين الطرفين، وبأنه كان جزءاً من رواسب الاستعمار القديم الذي عرفته المنطقة، وبأنه كان مثلاً بارزاً على نزاع حدودي بين الدول(١).

٤ ـ **قضية جزيرة حنيش الكبرى بين اليمن وأريتريا**. وهي من أحدث القضايا الكبرى في التحكيم الدولي. وتبلغ مساحة الجزيرة ٨٢ كلم٢، وتبعد عن الساحل اليمني حوالى /٢٨/ ميلاً بحرياً، وعن الشاطىء الأريتري حوالى /٣٢/ ميلاً. وتقع على مقربة من مضيق باب المندب الذي يُعتبر المفتاح الجنوبي للبحر الأحمر.

وادّعت أريتريا، بعد نيلها الاستقلال، ملكيةَ الجزيرة. وفي ١٩٩٥/١٢/١٥، شنّت هجوماً مباغتاً عليها واحتلّتها بعد قتال غير متكافىء مع أفراد الحراسة من اليمنيين. ولم تلجأ اليمن إلى استخدام القوة لاسترداد الجزيرة، بل اقترحت الاستعانة بالوسائل السلمية لحل النزاع. وعلى إثر الوساطة الفرنسية قَبِل الطرفان، في ٣/ ١٩٩٦/١٠، توقيعَ اتفاقٍ بإنشاء محكمة تحكيم تكون مهمتها تحديد السيادة الإقليمية على الجزيرة، وتحديد الحدود البحرية بين الدولتين. وتكوّنت هيئة التحكيم من خمسة قضاة عيّنت صنعاء اثنين منهم، وأسمرة اثنين، واختير الخامس رئيساً لها. واتخذت الهيئة لندن مقراً

---

(١) راجع في **المجلة المصرية للقانون الدولي** للعام ١٩٨٨ دراسة د. صلاح الدين عامر حول: «الحدود الدولية بين مصر وفلسطين في تحكيم طابا». ودراسة محمد عز الدين عبد المنعم حول «حدود مصر الشرقية». وتعليق د. أحمد أبو الوفا على قضية طابا. وراجع كذلك:

Geneviève Burdeau, L'épilogue de l'affaire de Taba. AFDI, 1988, p. 195 - 208.

لها. وفي ٩/ ١٠/ ١٩٩٨، أصدرت قراراً اعتبرت فيه أن لليمن حق السيادة على مجموعة جزر حنيش، وأن للصيادين الأريتريين حق الصيد في المياه التي تأكّدت سيادة اليمن عليها[1].

القسم الثاني: التسوية بواسطة القضاء الدولي

إن إنشاء محكمة دولية للتحكيم لم يروِ غليل الدول المحبّة للسلام والراغبة في إيجاد هيئة قضائية دولية دائمة تفصل في كل المنازعات القانونية بين الدول. ولم يتحقّق ذلك إلاّ بعد الحربين العالميتين. ففي العام ١٩٢٠، ظهرت محكمة العدل الدولية الدائمة. وفي العام ١٩٤٦، حلّت محكمة العدل الدولية محلّها وسارت على خطاها.

وبما أنه تسنّى لنا دراسة نظام المحكمة الدولية الراهنة بإسهاب في كتاب «التنظيم الدولي»، فسنكتفي في هذا القسم بلمحةٍ عن المحكمة الدولية السابقة، وعن أهم الأجهزة القضائية الدولية ذات الاختصاص المحدود.

أولاً ـ محكمة العدل الدولية الدائمة:

نصّت المادة ١٤ من ميثاق العصبة على إنشائها، وكلّفت مجلس العصبة وضع مشروع نظام لها. وعيّن المجلس لجنة من المتشرّعين

(١) راجع الصحف الصادرة في ١٠/ ١٠/ ١٩٩٨. ونشير إلى أن لجنة تحكيم دولية أصدرت في نيسان (أبريل) ٢٠٠٠ حكماً بترسيم الحدود بين أثيوبيا وأريتريا. وكانت الدولتان قد خاضتا حرباً ضروساً تسبّبت بمقتل سبعين ألفاً من جنود الطرفين. وراجع كذلك دراسة د. عمر بن أبو بكر باخشب عن «تسوية الخلافات الحدودية بين إمارتيْ دبي والشارقة من خلال التحكيم الدولي»، في **مجلة الحقوق** (الكويت)، عدد مارس ٢٠٠٤، ص ١٢٣ ـ ٢٢٤.

اجتمعت في صيف العام ١٩٢٠ في مدينة لاهاي ووضعت مشروعاً وافق عليه المجلس ثم الجمعية قبل نهاية العام المذكور. وقبيل اندلاع الحرب العالمية الثانية كان نظام المحكمة قد حظي بتصديق ٥٠ دولة. ولم تنضم الولايات المتحدة، ولا الاتحاد السوفياتي، إليه.

وكانت المحكمة هيئة قضائية دائمة مكوّنة من ١٥ قاضياً. وكان المجلس والجمعية يشتركان في اختيار القضاة. وكان التصويت يجري في كلٍّ من الهيئتين بالأكثرية. وعند الخلاف بينهما كانت تُشكّل لجنة خاصة مكوّنة من ثلاثة أعضاء من كلّ منهما يُعهد إليها بحلّ الخلاف. وحرصاً على استقلالية المحكمة لم يترك نظامها للحكومات أمر ترشيح القضاة، بل عهد بذلك إلى محكمة التحكيم الدائمة. وتُشبه الشروط التي يجب توافرها في القضاة، والأمور التي تتصل بمدة تعيينهم ووظائفهم، تلك التي تحدثنا عنها لدى دراستنا في كتاب (التنظيم الدولي) لمحكمة العدل الدولية. ويمكننا، بالنسبة إلى اختصاص المحكمة، تكرار ما ذكرناه بصدد اختصاص المحكمة الراهنة (اختصاص اختياري في الأصل، ووظيفة قضائية وأخرى استشارية).

وصدر عن المحكمة ما بين العام ١٩٢٠ والعام ١٩٤٠ واحد وثلاثون حكماً وسبعة وعشرون رأياً استشارياً. ومن القضايا الشهيرة التي فصلت فيها المحكمة وأُتيح لنا الحديث عنها في سياق هذا الكتاب:

ـ قضية السفينة ويمبلدون (عام ١٩٢٣).

ـ وقضية المركب لوتوس (عام ١٩٢٧).

ـ وقضية شبه جزيرة غروينلاند (عام ١٩٣٣).

ثانياً ـ أجهزة القضاء الدولي ذات الاختصاص المحدود:

إلى جانب الأجهزة القضائية الدولية والتي يمكنها النظر في جميع الخلافات بين الدول، هناك أجهزة أكثر تخصّصاً وأضيق نطاقاً، إمّا لأن مراجعتها مقتصرة على عدد محدود من الدول، وإمّا لأنها لا تستطيع النظر إلاّ في نماذج معيّنة من المنازعات. وتجمع بين هذه الأجهزة ميزتان أساسيتان:

أ ـ قدرة الأفراد على اللجوء إليها، أو على الأقل السماح لهم بالاشتراك المباشر أو غير المباشر في الدعوى الدولية (دون استبعاد الدول من هذه الميزة).

ب ـ تمتّع هذه الأجهزة باختصاصات يحدّدها الميثاق المنشىء للمنظمة أو تحدّدها اتفاقيات جماعية معيّنة.

وأشهر الأجهزة القضائية الدولية القائمة حالياً:

١ ـ **محكمة قانون البحار**: أنشأتها اتفاقية قانون البحار للعام ١٩٨٢ (القسم ١٥ والملحق ٦). وهي تتألّف من ٢١ عضواً يمثّلون مختلف الأنظمة القانونية في العالم، وفقاً لتوزيع جغرافي عادل. ويُشترط في العضو فيها أن يكون ذا اختصاص لامع في قانون البحار. ويُنتخب الأعضاء من قبل الدول الأطراف في الاتفاقية لمدة تسع سنوات. وتختص المحكمة بالنظر في المنازعات المتعلّقة بتفسير اتفاقية البحار أو تطبيقها، أو بأي اتفاق يتصل بأهداف الاتفاقية.

٢ ـ **المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان**: أنشأتها اتفاقية روما للعام ١٩٥٠. وهي تتألف من عدد من القضاة يوازي عدد الدول

الأعضاء في مجلس أوروبا. وتنتخبهم الجمعية الاستشارية في المجلس لمدة تسع سنوات. ومهمة المحكمة السهر على احترام حقوق الإنسان، ومقرها في مدينة ستراسبورغ (فرنسا). وفي العام ١٩٩٨، أُدخل تعديل مهم على الآليات الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، كان الغرض منه تحسين هذه الآليات، وسرعة الفصل في الشكاوى، وإيجاد محكمة واحدة دائمة، وجعل مدة ولاية القاضي ست سنوات. ومنذ العام ١٩٩٨، أصبح بإمكان الفرد عرض شكواه مباشرةً على المحكمة الجديدة.

٣ ـ **المحكمة الأميركية لحقوق الإنسان**. أنشأتها اتفاقية سان جوزيه San José (كوستاريكا) للعام ١٩٦٩، على صورة المحكمة الأوروبية. وتتمتّع المحكمة بصفة استشارية بالإضافة إلى الصفة القضائية.

٤ ـ **المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية**. مقرّها في جنيف. وهي مكوَّنة من سبعة قضاة ينتخبهم المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات. واختصاصها يتجاوز نطاق منظمة العمل، فهناك وكالات متخصّصة كثيرة تتقبّل أحكام المحكمة، منها: منظمة الأونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الفاو، ومنظمة الأرصاد الجوية الدولية. وقراراتها نهائية لا تقبل الاستئناف.

٥ ـ **المحكمة الإدارية للأمم المتحدة**. أُنشئت في ٢٤/١١/ ١٩٤٩ بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة. وهي تتألّف من سبعة قضاة ترشّحهم الحكومات وتنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات. ومقرّ المحكمة في نيويورك. ومهمّتها النظر في الشكاوى المرفوعة من موظفي الأمم المتحدة ضد قرارات الأمين العام التي

تعنيهم. وهناك اتفاق بين الأمين العام والوكالات المتخصّصة يحدّد شروط إخضاع موظفيها لمراجعة المحكمة.

٦ ـ **محكمة العدل الدولية الإسلامية**. تقرَّر إنشاؤها خلال مؤتمر القمة الإسلامية الذي عُقد في مكّة المكرّمة في أول العام ١٩٨١. وتمَّت الموافقة على نظامها الأساسي في مؤتمر القمّة الذي عُقد في الكويت في العام ١٩٨٧. ولم يدخل حتى الآن حيّز التنفيذ بسبب التلكؤ في إتمام عمليات التصديق عليه.

٧ ـ **محكمة العدل العربية**. تعهَّدت الدول العربية في ميثاق جامعتها بإنشاء هذه المحكمة، ولم تفِ بالتعهّد بعد انقضاء أكثر من نصف قرن على قيام الجامعة. وبفضل إلحاح بعض المخلصين شُكِّلت لجنة من الخبراء لوضع مشروع نظام أساسي للمحكمة، فاجتمعت عدة مرّات وقدّمت أنواعاً مختلفة من المشاريع، فلم تُكلّل جهودها بالتوفيق. والسبب يُعزى إلى تخوّف معظم الأنظمة العربية الحاكمة من قيام هيئة قضائية ترفع لواء القانون، وتنادي بدولة المؤسسات، وتدافع عن حقوق الأفراد والشعوب، وتطالب بإطلاق الحريات العامة.

الجزء الخامس

التعامل الدولي خلال المنازعات المسلحة

تحاول الدول تسوية المنازعات بينها بالطرق الودّية، فإن أخفقت في ذلك عمدت إلى أعمال الإكراه، وإن يكن اللجوء إلى مثل هذه الأعمال أمراً غير مرغوب فيه على الصعيد الدولي.

وطرق الإكراه كثيرة ومتشعّبة. وهي تتفاوت في شدّتها. ولعلّ أخفّها مقابلةُ المِثل بالمِثل وقطع العلاقات الدبلوماسية. إلاّ أن الدولة قد تلجأ إلى وسائل أقسى فتأمر بإبعاد رعايا الدولة المتنازعة معها، أو تصادر أموالهم. وقد تعمد إلى سلاح المقاطعة الاقتصادية فتُقفل أسواقها وموانئها في وجه تجارة الدولة الأخرى. وهناك وسائل أشد قساوةً من كل ذلك تتلخّص في ما يلي:

١ ـ **الاحتلال الموقّت أو الاحتلال السلمي**. وهو أن تلجأ الدولة إلى احتلال جزء من الدولة الأخرى لإكراهها على تنفيذ التزاماتها. ويكون الاحتلال الموقّت مشروعاً إذا كان منصوصاً عليه في معاهدة بين الدولتين، أي إذا اتفقت الدولتان على اعتبار هذا الاحتلال جزءاً أو عقاباً تلجأ إحداهما إلى تطبيقه في حال عدم وفاء الأخرى بتعهداتها.

٢ ـ **ضرب المدن**. وكانت الدول قديماً تلجأ إلى هذا الأسلوب الذي يتعارض مع القواعد الدولية الحديثة، لا سيما مع ما قرّره ميثاق

الأمم المتحدة من وجوب امتناع الدول عن التهديد باستعمال القوّة أو عن استخدامها. وآخر الأمثلة الحديثة لاستعمال هذه الوسيلة بشكلٍ وحشيّ هو ضرب مدينة بورسعيد أثناء العدوان الثلاثي على مصر، والإغارة أكثر من مرّة على المدن الليبية من قبل القوات الأميركية، والهجمات الجوية الأميركية والبريطانية غير المبرّرة على العراق في نهاية العام ١٩٩٨، والعدوان الغاشم على أفغانستان والعراق في عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣..

٣ ـ **حجز السفن**. وهو حجز السفن التابعة لدولة أخرى والموجودة في المياه الداخلية للدولة. والغرض منه إرغام الدولة صاحبة السفن، أو الدولة التي تنتمي إليها السفن، على القيام بتعهُّداتها. ولكن هذه الوسيلة تسيء في الحقيقة إلى مصالح أشخاصٍ لا دخل لهم في النزاع القائم بين حكومتيْ الدولتين، فهناك شركات خاصة تمتلك سفناً تجارية لا تتدخّل في القضايا السياسية.

٤ ـ **الحصار البحري السلمي**. وهو منع دخول أو خروج السفن إلى أو من موانىء دولةٍ ما بقصد حرمانها من الاتصال بدولٍ أخرى عن طريق البحر. وكانت هذه الوسيلة متّبعة قديماً، وكثيراً ما كانت تعني إعلان الحرب وتؤدّي إلى اندلاع المعارك. ومن الأمثلة الأولى للحصار البحري الحصار الذي فرضته بريطانيا وفرنسا وروسيا على سواحل اليونان عام ١٨٢٦، فاليونان كانت تحتلّها الجيوش العثمانية فأرادت الدول المحاصِرة أن تمنع وصول الإمدادات والنجدات إلى هذه الجيوش وتُكره الحكومة العثمانية على قبول وساطتها لوضع حدٍّ للحرب التي كانت قائمةً مع اليونان.

٥ ـ **الأعمال الانتقامية**. وهي تدابير إكراه أو عنف أو ضغط،

مخالفةٌ مبدئياً لقواعد القانون الدولي العام، تلجأ إليها الدولة للردّ على أعمالٍ، مخالفة هي أيضاً للقانون، قامت بها أو سمحت بقيامها دولة أخرى. والأعمال الانتقامية، التي تقوم بها دولةٌ ما تعرّضت لأضرار أو أخطار من جرّاء أعمال غير مشروعة ارتكبتها دولة أخرى، تهدف عادةً إلى إكراه هذه الدولة الأخيرة على عدم الاستمرار أو التمادي في ارتكابها، أو إلى إجبارها على التعويض عن الأضرار التي نجمت عن أعمالها. فالدولة المنتقمة تسمح لنفسها، هنا، بمخالفة القانون واللجوء إلى أعمال العنف والقوة من أجل الردّ على أعمال أخرى مخالفة للقانون قامت بها دولة أخرى. وبالاستناد إلى فكرة مخالفة القانون من جانب الغير تُبرّر الدولة المنتقمة أعمالها الإكراهية المنافية للقانون في الحالات العاديّة، وتُسبغ عليها صفة المشروعية[1].

❊ ❊ ❊

تلك هي أهمّ الأعمال غير الودّية التي قد تلجأ إليها الدولة في ظروف معيّنة. وتصميم معظم الدول، لا سيما القويّة المتغطرسة منها، على استخدام القوة، رغم المواثيق والاتفاقيات الدولية التي تُحرِّم هذا الأسلوب، يوحي بأن الأصل في العلاقات الدولية هو الاختصام والانقسام، وليس السلام والوئام.

وفي بحث عن «الحرب كوضع دائم» نشرته مجلّة «تايم» الأميركية منذ نصف قرن تقريباً، تبيّن أنه خلال ١٨٥ جيلاً من أجيال البشر لم ينعم بسلام موقّت إلاّ عشرة أجيال فقط. وفي استقصاء أجرته إحدى

(١) راجع حول هذا الموضوع كتابنا: **أعمال إسرائيل الانتقامية ضد الدول العربية**. منشورات مركز الأبحاث. سلسلة دراسات فلسطينية، رقم ٧٠. بيروت ١٩٧٠.

المؤسسات المنادية بالسلام، تبيّن أنه خلال دورة زمنية طولها ٣٣٥٧ عاماً شهدت البشريةُ ٢٢٧ عاماً من السلام مقابل ٣١٣٠ عاماً من الحروب، أي بمعدَّل عام واحد من السلام مقابل ١٣ عاماً من الحروب[1].

ولمكافحة هذه النزعة المتوحِّشة لدى البشر وُضعت وسائل ودّية وسلمية لتسوية المنازعات الدولية والتخفيف من وطأة طرق الإكراه التي تتبعها الدول أحياناً لفرض التزامات على الغير. وماذا يحدث عندما تفشل الوسائل الودّية وطرق الإكراه؟ الجواب البسيط والصريح يُنبئنا بلجوء الدولة إلى القوة وخوض الحرب لحسم النزاع.

والقانون الدولي لا يتخلّى عن مهماته الإنسانية خلال الحروب. وهي تتجلّى في القواعد والضوابط التي يضعها للتخفيف من ويلات الحروب والمنازعات المسلّحة وآثارها، والحفاظ على مصالح الدول المحايدة، وحماية المدنيين والأبرياء. وسنطلع باقتضاب على هذه القواعد في فصلين:

الفصل الأول: قواعد الحرب.

الفصل الثاني: قواعد القانون الدولي الإنساني.

(١) راجع كتاب محمد عزيز شكري. المرجع السابق. ص ٤٩٥.

الفصل الأول

قواعد الحرب

ما هي الحرب؟ وهل هناك حرب مشروعة وحرب غير مشروعة؟ وهل للحرب قانون؟ وكيف تبدأ الحرب؟ وما هي الآثار التي تترتّب على قيام الحرب؟ هذا ما سنعالجه في القسم الأول. أمّا القسم الثاني فسنكرّسه للحديث عن القواعد المنظّمة للحرب.

القسم الأول: ماهية الحرب

الحرب نضال مسلَّح بين فريقين متنازعين يستعمل فيها كلُّ فريقٍ جميع ما لديه من وسائل الدمار للدفاع عن مصالحه وحقوقه أو لفرض إرادته على الغير. والحرب، في القانون الدولي، لا تكون إلاَّ بين الدول. أمّا النضال المسلَّح بين بعض الجماعات في داخل دولة معيّنة، أو النضال المسلَّح الذي يقوم به إقليم ثائر ضد حكومة الدولة التابع لها، أو النضال المسلَّح الذي يعلنه فريق من المواطنين بقصد قلب نظام الحكم، فلا يُعتبر حرباً دولية.

ونلاحظ اليوم ميلاً إلى التوسّع في مدلول الحرب بحيث يخضع لحكم الحرب الدولية كلُّ قتالٍ مسلَّحٍ واسع النطاق. وقد حاولت المؤتمرات والمنظمات الدولية في العصر الحديث أن تضع قانوناً

لتنظيم العمليات الحربية. فما هي خصائص قانون الحرب؟ وكيف تكون الحرب مشروعة؟ وكيف تبدأ الحرب؟ وما هي آثارها؟

أولاً ــ مشروعية الحرب: تُعتبر الحرب مشروعةً إذا كان غرضها دفع اعتداء أو حماية حق ثابت واضح. وتُعتبر غير مشروعة إذا كان الدافع إليها الرغبة في السيطرة أو الفتح أو استعمار الشعوب. وتحدّث الفقهاء عن الشرعية وعدم الشرعية ففرّقوا بين الحرب العادلة والحرب غير العادلة أو العدوانية. غير أن الساسة لا يُقيمون وزناً لهذه التفرقة، فهم يعملون بوحي من أطماعهم ويجدون بسهولة مبرّرات لحروبهم. والغريب أن بعضهم يعتبر الحرب وسيلةً فعّالة لتقدّم بلاده ورقيّها. وقد بُذلت جهودٌ عظيمة لمنع الدول من اللجوء إلى الحرب إلاّ في الحالات القصوى. ويمكننا تلخيص هذه الجهود باستعراضنا لمساعي عصبة الأمم والأمم المتحدة في هذا المجال.

١ ــ لم تجرؤ **عصبة الأمم** على تحريم الحرب بصورة مطلقة. وكل ما استطاعت أن تحققه في هذا الميدان هو إحاطة الحرب بقيودٍ من شأنها أن تؤجّل نشوبها وتسمح للعصبة أو للدول المحبّة للسلام بالعمل المثمر على تجنّب وقوعها. ولو أردنا تلخيص اتجاهات العصبة في هذا الصدد لوجدنا أنها تعتبر الحرب غير مشروعة في الحالات التالية:

أ ــ الحرب العدوانية التي تشنّها دولةٌ عضو في العصبة على دولة أخرى عضوٍ فيها، إخلالاً بالتزام الضمان المتبادل.

ب ــ اللجوء إلى الحرب قبل عرض النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة، أو بعد عرضه للفصل فيه ولكن قبل مضيّ ثلاثة أشهر.

ج ــ إعلان الحرب على الدولة التي قبلت قرار التحكيم أو القضاء، أو

التزمت بقرار المجلس الصادر بالإجماع.

د ـ حالة قيام حرب بين دولتين، إحداهما أو كلتاهما غير عضو في العصبة، ودعوة المجلس لهما لاتّباع الإجراءات المتقدّمة، ورفض إحداهما ذلك ولجوؤها إلى الحرب.

أمّا الحرب المشروعة فتكون في حالتين: حالة الدفاع المشروع عن النفس، وحالة اللجوء إلى الحرب من أجل نزاع سبق عرضه على مجلس العصبة ولم يصدر فيه قرار بإجماع الآراء وبعد مضيّ ثلاثة أشهر على صدور قرار الأغلبية.

واعتقدت الولايات المتحدة أن عصبة الأمم ارتكبت خطأً عندما سمحت بالحرب في بعض الحالات، فانتهزت فرصة عقدها لمعاهدة تحكيم مع فرنسا في العام ١٩٢٨ (ميثاق بريّان كلّوج) لتسدّ الفراغ الموجود في ميثاق العصبة وتنصّ على استبعاد الحرب إطلاقاً كوسيلة لفضّ المنازعات الدولية. ويقرّر هذا الميثاق أن الدول المشتركة فيه تعلن استنكارها لاستخدام الحرب كوسيلة لتسوية الخلافات الدولية، وتعلن نبذها للحرب في علاقاتها المتبادلة كأداة للسياسة القومية، وتعلن أن جميع الخلافات الدولية التي يمكن أن تنشأ بينها، أيّاً تكن طبيعتها وأيّاً يكن أصلها، لا يجوز أن تعالج إلاّ بالوسائل السلمية.

٢ ـ وسعت **الأمم المتحدة** لتلافي الأخطاء التي لازمت ميثاق العصبة فأعلنت بحزم تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها في العلاقات الدولية، وفرضت على الدول الأعضاء اللجوء إلى الوسائل السلمية لتسوية المنازعات، ومنحت مجلس الأمن حق التدخل في أيِّ نزاع يُخشى منه قيام حرب، وزوّدته بالوسائل اللازمة لإرغام الدول على احترام أحكام الميثاق وتوقيع جزاءٍ سريع بأية دولة تشنّ

حرباً، من أي نوعٍ كانت، إخلالاً بما تعهّدت به في الميثاق.

ويُلاحَظ أن الميثاق لم يُفرِّق في التحريم بين الحرب العدوانية وغيرها، فقد حرّم كل حرب مهما يكن نوعها وغرضها. وليس في الميثاق إلاّ حالات محدّدة تصبح فيها الحرب مشروعة، ومنها حالة الدول التي تدخل الحرب دفعاً لاعتداءٍ واقعٍ عليها. وإلى جانب ذلك فقد وُضعت عقوبة خاصة بالأشخاص الذين يدفعون بالدولة إلى مثل هذه الحرب العدوانية.

ثانياً ـ قانون الحرب: الحرب هي تحكيم القوة بدل القانون، فهل يمكن أن تخضع الحرب للقانون؟ إن ذلك يبدو متناقضاً لأول وهلة، ولكن الحرب ظاهرة اجتماعية يجب بقدر المستطاع تنظيمها وتخفيف ويلاتها. وبما أن الغرض من الحرب هو حصول أحد الطرفين على مطالبه فيجب أن تقوم الدولة بالأعمال التي تسمح لها فقط بالوصول إلى أهدافها. ولهذا فإن وجود قانونٍ يُنظّم كل ذلك يُعتبر ضرورةً إنسانيةً لخير البشرية. والقانون يجب أن يستند إلى فكرتين أساسيتين:

أ ـ **فكرة الضرورة**، أي استعمال وسائل العنف والقسوة بالقدر اللازم لتحقيق الغرض من الحرب، أي إرهاق العدو وإضعاف مقاومته وحمله على التسليم في أقرب وقتٍ ممكن.

ب ـ **وفكرة الإنسانية** التي تحتّم حماية غير المحاربين من أهوال الحرب.

وكانت الحرب في الماضي فوضى لا تخضع لقانون، تُهدر فيها الدماء ويستعمل الغالب كلّ ما لديه من ظلم وتعسّف وانتقام. واتّجهت الأفكار إلى تلطيف قسوة الحرب فجاءت الفروسية تضع لها قواعد مستمدّة من الشرف والشهامة في معاملة العدو. ثم كانت

الأديان التي أمرت بالحرمة والشفقة. وأخيراً وُجدت الجيوش النظامية التي تخضع للتعليمات العسكرية في أثناء القتال.

وبقي الأمر كذلك، أي عرفياً، حتى منتصف القرن الماضي. ففي هذه الفترة أخذت الدول توقّع معاهدات دولية لتنظيم حالة الحرب. وكانت أولى المعاهدات تصريح باريس، للعام ١٨٥٦، الذي تضمَّن بعض القواعد الخاصة بالحرب البحرية، ثم اتفاقية جنيف، للعام ١٨٦٤، الخاصة بمعاملة جرحى الحرب ومرضاها، وتصريح سانت بطرسبورغ، للعام ١٨٦٨، الخاص بتحريم استعمال الرصاص المتفجّر في جسم الإنسان (دمدم)، واتفاقات مؤتمريْ لاهاي، واتفاقية واشنطن، للعام ١٩٢٢، الخاصة بحرب الغواصات والغازات السامّة، واتفاقيات جنيف، للعام ١٩٤٩، الخاصة بمعاملة جرحى أفراد القوات البحرية والبرّية وأسرى الحرب وحماية المدنيين. وقد أُخذ على هذه المعاهدات أنها لا تُلزم إلاَّ الدول الأطراف التي وقّعتها، أو وافقت عليها، أو انضمَّت إليها.

والجزاء الذي تتعرّض له الدولة عند مخالفتها لقانون الحرب نوعان: عام وخاص. **والجزاء العام** هو الذي تتعرّض له الدولة المخالفة بأجمعها لإكراهها على التزام ما يقضي به قانون الحرب، وهو نوع من القصاص لإرغام المخالف على احترام القواعد المشروعة والمتفق عليها. وبما أن إنزال العقوبة بالدولة كلها قد يصيب الأبرياء والمدنيين قبل العسكريين المسؤولين فمن المستحسن، قبل إنزال الجزاء، البدء بالتهديد والإنذار لعلّ العدو يرعوي ويُقلع عن غيّه. فإن لم يكفّ عن أعماله كان إنزالُ الجزاء الحلَّ الأخير لإيقاف أعماله غير المشروعة.

أمّا **الجزاء الشخصي أو الخاص** فهو العقاب الذي يتعرّض له المسؤولون مباشرةً عن الجرائم التي ارتُكبت أثناء الحرب. فبعد الحرب العالمية الأولى احتفظ الحلفاء لأنفسهم في معاهدة فرساي بحق معاقبة مجرمي الحرب، غير أنهم لم يتمكّنوا من تطبيق نصوص المعاهدة. وبعد الحرب العالمية الأخيرة شكّل الحلفاء محكمة جنائية دولية حاكمت كبار مجرمي الحرب.

ثالثاً ـ كيف تبدأ الحرب: الحرب عملٌ يتبعه تبديلٌ في العلاقات الدولية. ولهذا فمن الواجب أن يسبق الأعمالَ الحربية إعلانُ حالة الحرب. والمبادىء الأخلاقية والأعراف تقضي بعدم أخذ الدولة على حين غرّة، بل بإنذارها قبل الهجوم عليها. ومؤتمر لاهاي الثاني هو الذي وضع الأسس لبداية الحرب. وهي تتلخّص بأمرين:

١ ـ عدم البدء بالأعمال الحربية إلاّ بعد إخطار سابق لا لبس فيه. ويكون هذا الإخطار إمّا في صورة إعلانٍ مسبّبٍ للحرب، وإمّا في صورة إنذارٍ نهائيٍّ يُذكر فيه اعتبارُ الحرب قائمةً بين الطرفين إذا لم تجب الدولة التي وُجّه إليها الإنذار طلبات الدولة التي وجّهته.

٢ ـ وجوب إبلاغ قيام الحرب دون تأخير إلى الدول المحايدة. ولا يترتّب على قيام الحرب بالنسبة إلى هذه الدول أيّ أثرٍ إلاّ بعد وصول البلاغ إليها، ولو برقياً.

واقترحت هولندا في هذا المؤتمر أن يُنصّ على وجوب مرور فترة / ٢٤/ ساعة على الأقل بين الإعلان وبدء الأعمال الحربية، فلم توافق الدول على هذا الاقتراح. ومعنى ذلك أن الدولة تستطيع أن تفاجىء غريمتها بالأعمال الحربية عقب الإعلان مباشرةً. وهذا ما فعلته ألمانيا واليابان في الحرب العالمية الثانية.

رابعاً ـ الآثار التي تترتّب على قيام الحرب: هناك آثارٌ عامة تتناول علاقات الدولة المحاربة بغريمتها، أو بالدول المحاربة الأخرى، أو بالدول التي لم تدخل الحرب. وهناك آثار خاصة تتعلّق بالأفراد والأموال.

١ ـ فما هي الآثار العامة للحرب؟ الأثر الأول هو انقسام جماعة الدول إلى فريقين: الدول المحاربة والدول الحيادية. وقد تنضم إلى فريق المحاربين دولٌ لم تعلن الحرب ولكنها تنضمّ بسبب ارتباطها بإحدى الدول المحاربة بعلاقاتٍ تؤدّي إلى اشتراكها في الحرب.

والأثر الثاني هو تعطيل التمثيل الدبلوماسي بين المتحاربين. والعلاقات الدبلوماسية تُقطع عادةً قبل إعلان الحرب وتُترك السفارة والقنصلية في رعاية إحدى الدول المحايدة.

والأثر الثالث هو انتهاء مفعول المعاهدات التي يكون الغرض منها توثيق العلاقات أو تحقيق التعاون بين الدول المتحاربة. ولكن المعاهدات التي تنظّم حالة الحرب توضع آنذاك موضع التنفيذ.

٢ ـ وما هي الآثار الخاصة للحرب؟ الأثر الأول يتعلّق بالأشخاص، فرعايا الدولة المحاربة فريقان: فريق المحاربين (القوّات العسكرية بمختلف مظاهرها)، وفريق المدنيين. والفريق الأول هو الذي يتّصف فقط بصفة العدو. وتُحرّم الدولةُ عادةً الاتصال بين رعاياها ورعايا الدول العدوة. ورعايا الدول المحايدة المقيمون في الدول المحاربة يحظون بالاحترام بشرط أن يراعوا القيود التي تفرضها الحرب، وخصوصاً عدم الاتصال بالعدو أو رعاياه. وماذا يحلّ برعايا الدولة العدوة المقيمين في أراضي دولة محاربة؟ كانت الدول قديماً تحتجزهم كأسرى حرب، ولكنها اليوم تُكلّفهم مغادرة

البلاد أو تطردهم منها. ولوحظ أن هذا الأسلوب قد يضرّ بمصالح الدولة لأن هؤلاء الرعايا قد ينضمّون، بعد خروجهم، إلى قوات العدو ويُنزلون الضرر بالدولة التي كانوا فيها. ولكنه لوحظ أيضاً أن بقاءهم في إقليم الدولة قد يجعل منهم طابوراً خامساً يعمل لصالح دولتهم. ولذلك جرت العادة على إبقائهم في إقليم الدولة المحاربة ووضعهم تحت المراقبة أو اعتقالهم في أماكن معيّنة. وبعض الدول تفضّل ترحيل الأطفال والنساء والعجز وتبادلهم بغيرهم من رعاياها إن أمكن.

والأثر الثاني يتعلّق بالأموال، فأموال الرعايا تبقى كما هي. وإذا اقتضت الضرورة وضع اليد عليها فإن ذلك يتم مقابل تعويض مناسب. وأموال المحايدين تخضع لنفس الشروط والقيود. أمّا أموال العدو فيحق للدولة أن تصادرها باستثناء دار السفارة وما تشتمل عليه من منقولات ومحفوظات. ولا يجوز للدولة أن تلغي ديناً عليها لدولة العدو، ولكن لها أن توقف الوفاء به ودفع فوائده حتى انتهاء الحرب.

والأثر الثالث يتعلّق بالمعاملات، فمن عادة الدول أن تقطع كل اتصال فيما بينها بمجرّد قيام الحرب. وتخضع المعاملات التجارية لهذه القاعدة لأن الدول تخشى أن تتسرّب الأسرار الحربية عن طريق المراسلات التجارية أو البضائع، وتخشى أن يستفيد العدو من المتاجرة التي يقوم بها رعاياه.

القسم الثاني: القواعد المنظمة للحرب

نُظّمت الحرب في الفترة الأخيرة فأصبح للحرب البرية والبحرية والجوية قواعد خاصة سنستعرضها باقتضاب كلّي:

أولاً ـ الحرب البرِّية:

تمتدّ الحرب البرِّية إلى إقليم كل دولة محاربة. ويمكن أن تمتد إلى المستعمرات وإلى أي إقليم آخر يُسهم في النشاط الحربي أو تستخدمه الدولة المحاربة كنقطة تجمُّع واستعداد لقواتها. ولا تمتدّ الحرب إلى إقليم الدول المحايدة إلاّ إذا أخلّت بشروط الحياد. وإذا كانت الدول المحاربة قد اتفقت من قبل على اعتبار بعض مناطقها حياديةً أو محيَّدةً فيتوجّب عليها احترام هذا الاتفاق. وقد وُقِّعت اتفاقيات دولية عديدة حول تنظيم الحرب البرِّية.

١ ـ ما هي القوات البرِّية؟ هناك **القوات النظامية**، أي الجيوش بمختلف أشكالها وتشكيلاتها (الجيش العامل، والجيش الاحتياطي، والحرس الوطني، والكتائب المكوّنة من أجانب كالفرقة الأجنبية في فرنسا...). وهؤلاء يحملون صفة مقاتل ولهم حقوق المحارب، ويُعتبرون أسرى إن وقعوا في أيدي العدو.

وهناك **القوات المتطوّعة** التي تتكوَّن من أفراد يعملون بدافع وطنيتهم مع الجيوش النظامية. وغرضهم من اشتراكهم في المعارك إرباك العدو وتخريب مواصلاته والقضاء على مؤنه وقواته. ويتمتَّع هؤلاء بصفة المحاربين ويعاملون معاملة الأسرى إذا توافرت فيهم الشروط الآتية:

ـ أن يكون على رأسهم شخص مسؤول.

ـ أن يحملوا علامةً مميَّزةً ثابتةً واضحةً عن بُعد.

ـ أن يحملوا سلاحهم علناً.

ـ أن يتَّبعوا في عملياتهم قوانين الحرب وعاداتها.

وتتكوّن القوات المتطوّعة عادةً من رعايا الدولة المحاربة نفسها، ولكنه قد يكون هنالك متطوّعون من دولة أخرى. ولو تطوّع رعايا دولة محاربة في قوات العدو وحاربوا ضدها فإن الدولة لا تعاملهم عند أسرهم معاملة المحاربين بل معاملة الخونة.

وهناك أخيراً **الشعب الذي يهبّ في وجه العدو** عند عجز القوات النظامية والمتطوّعة عن صدِّه ومنع زحفه. وفي هذه الحالة يتسلّح الشعب وتدفعه الوطنية إلى النزول إلى الشوارع والساحات لمقارعة العدو ومنعه من دخول البلاد. وتُطبّق على كل فرد من أفراد الشعب صفة المحارب.

٢ ــ **وما هي وسائل الحرب البرّية؟** إنّ الغرض من الحرب هو قهر قوات العدو وإجبارها على التسليم، ولذلك فإن الوسائل المستعملة يجب أن لا تتعدّى هذا الغرض فتصل إلى الأعمال الوحشية والمنافية للشرف والأخلاق الفاضلة. وقد حدّدت الاتفاقات الدولية وسائل العنف المشروعة وغير المشروعة. **فالوسائل غير المشروعة** هي: استعمال أسلحة أو مقذوفات تزيد دون فائدة في آلام المصابين وفي خطورة إصاباتهم، واستعمال رصاص دمدم، واستعمال قذائف تنشر الغازات السامّة أو المضرّة بالصحة، واستعمال السموم بأية طريقة كانت، والإجهاز على الجرحى وقتل المستسلمين العُزّل.

وفيما عدا ذلك فإن الدولة المحاربة تستطيع استخدام شتى الوسائل لقهر قوات العدو. ومن هذه الوسائل حصار المدن وضربها لمنع اتصال العدو ببقية أجزاء الإقليم ودفعه إلى التسليم بعد نفاد مؤنه.

وقد تلجأ الدول المتحاربة إلى وسائل الخداع المختلفة. فهل تعتبر هذه الوسائل مشروعة؟ الحقيقة أن هناك خداعاً مشروعاً وخداعاً غير مشروع. **فوسائل الخداع غير المشروعة** هي الطرق المنطوية على الغدر، مثل: التظاهر بالتسليم لأخذ العدو المتقدِّم على حين غرّة، واستعمال شارة الصليب أو الهلال الأحمر لحماية مكان عسكري أو تغطية مرور قافلة عسكرية، واستعمال ملابس جنود العدو أو استعمال رايته للتسلّل إلى صفوفه، والإخلال بعهد مقطوع للعدو، كالهجوم خلال هدنة والاعتداء على رُسُل العدو بعد الإذن لهم بالتقدم.

أمّا **وسائل الخداع المشروعة** فهي الوسائل التي تُستخدم للحصول على معلومات عن العدو وأراضيه وتجمُّعاته دون أن تكون منافيةً للشرف، مثل: التظاهر بالانسحاب لاستدراج العدو إلى كمين، ومفاجأة العدو بالهجوم ليلاً، وبثّ الألغام والحُفر في طريقه، ونشر معلومات مضلّلة عن حركات الجيوش ومعاقلها، واستخدام الجواسيس.

٣ ـ وما هي حقوق المحاربين وواجباتهم؟ المحاربون هم حملة السلاح، وليس لهم تجاه العدو من حقوق إلاّ تلك التي أتينا على ذكرها. وفيما عدا ذلك فللعدو مطلق الحرية في قتل كل محارب في المعركة لإضعاف عدوِّه. ولا يجوز الاعتداء على الأشخاص الملحقين بخدمة القوات المقاتلة (موظفي التموين، واللاسلكي، والمراسلين الحربيين للصحف، والأطباء والممرِّضين).

وحق المحارب في مهاجمة جنود العدو وجرحهم أو قتلهم يستمر طالما أنهم يحملون السلاح أمّا إذا ألقوا السلاح أو وقعوا في الأسر أو أُصيبوا أو أصبحوا عاجزين عن القتال فإنه لا يعود للعدو أي حق

في الاعتداء عليهم. ويجب عليه في هذه الحالة أن يعاملهم كما تقتضي الواجبات الإنسانية والاتفاقات الدولية، أي أن يعاملهم كأسرى أو جرحى أو مرضى أو قتلى.

أ ـ **أسرى الحرب**. كانوا في الماضي يقتلون الأسرى، ثم حلّ الاسترقاق محل القتل للانتفاع بالأسرى. ثم أصبح بالإمكان افتداؤهم بالمال. وبعد ذلك تطوّرت المقاييس الإنسانية حتى انتهت إلى احتجازهم والعناية بهم إلى أن يتقرّر الإفراج عنهم في نهاية الحرب.

وأسرى الحرب يخضعون لحكومة الدولة التي تنتمي إليها القوات. ويجب على الدولة أن تعاملهم معاملة تتّفق ومبادىء الإنسانية، أي أن تُبعد عنهم العنف والظلم والهوان وتسمح لهم بالاحتفاظ بملكية الأشياء الخاصة التي تكون معهم فيما عدا الأسلحة والخيول والأوراق العسكرية. ولكن الدولة تستطيع أن تُخضعهم للمراقبة أو تعتقلهم في أسوارها وقلاعها ومعسكراتها دون أن يصل ذلك إلى السجن إلاّ عند الضرورة القصوى. ويجب أن تحتفظ الدولة بالأسرى في أماكن بعيدة عن مناطق القتال لئلا يتعرّضوا للخطر.

والدولة تراعي المركز العسكري لكل منهم إن كان من القوات العسكرية، ومركزه الاجتماعي إن لم يكن عسكرياً. وللنساء معاملة خاصة يفرضها جنسهم. وتُقدّم للأسرى مرتبات شهرية مختلفة حسب رتبهم. وحكوماتهم تردّها فيما بعد. ويُقدّم إليهم المأكل والملبس. وفي حال عدم وجود اتفاق خاص بين المتحاربين يُعامل الأسرى على قدم المساواة مع قوات الدولة التي أسرتهم. ولا يجوز بأي حال أن يُقتطع من غذائهم شيء على سبيل جزاء تأديبي جماعي يصيبهم عموماً.

ويجوز للدولة تشغيل الأسرى من الجنود دون الضباط. ويجب أن تتلاءم الأشغال مع مستوى درجاتهم ومؤهلاتهم، على أن يُدفع لهم على ذلك أجر مناسب. ولكنه لا يجوز أن تكون هذه الأشغال مرهقةً أو لها علاقة بالعمليات الحربية.

ويخضع الأسرى للقوانين التي يُعمل بها في جيش الدولة التي أسرتهم. وكلّ تمرّدٍ يُعرِّضهم للعقوبات. ويُحرَّم توقيع عقوبات جسيمة على الأسرى وحبسهم في أماكن لا يدخلها الضوء، أو تطبيق عقوبات جماعية عليهم من أجل أعمال فردية. والأسرى الذين يحاولون الهرب للحاق بجيوشهم تُنزل بهم عقوبات تأديبية. وإذا نجحوا في الهرب ثم وقعوا من جديد في الأسر فلا يجوز معاقبتهم على الفرار الأول. ولا يجوز أن يُسأل زملاء الأسير الهارب عن أسباب هربه وأن يوقع عليهم أي جزاء.

ويجوز الإفراج عن الأسير بناءً على وعدٍ منه بأن لا يعود إلى حمل السلاح ضد الدولة التي أسرته. وفي هذه الحالة ليس لدولته أن تلزمه بالقيام بأي عمل يتنافى وهذا الوعد. وإن عاد إلى حمل السلاح ووقع في الأسر فَقَد حقه في أن يُعامل معاملة الأسرى.

ولا يُفرج نهائياً عن الأسرى إلاَّ بعد انتهاء الحرب وعقد الصلح. غير أنه يجوز للمتحاربين أن يتفقوا على تبادل الأسرى جميعهم أو بعضهم.

ب ـ **الجرحى والمرضى**. يجب أن يلقى الجرحى والمرضى من العدو نفس المعاملة التي يلقاها جرحى ومرضى الدولة التي تأسرهم. وقد عقدت عدة اتفاقيات لهذا الغرض كان آخرها اتفاقية العام ١٩٤٩ التي أقرّت مبدأ حماية الجرحى والمرضى الذين يصابون في ميادين القتال وضرورة العناية بهم ورعايتهم بصرف النظر عن جنسيتهم.

وفرضت الاتفاقية على قوات الدولة المسيطرة على الميدان أن تبحث عنهم وتحميهم من كل اعتداء أو انتقام. وفرضت أيضاً على المتحاربين أن يتفقوا على وقف القتال لمدة من الزمن تسمح بنقل الجرحى، كما فرضت على الدولة التي تُضطر إلى ترك جرحاها ومرضاها للعدو أن تُبقي معهم (بقدر ما تسمح به الظروف الحربية) بعضاً من أفراد هيئتها الصحية ومستلزماتها الطبية لتساعد بذلك على العناية بهم.

ويُعتبر الجرحى والمرضى الذين يقعون في أيدي العدو أسرى حرب من الواجب وضعهم في مستشفيات أو وحدات إسعافية بعيدة عن مناطق القتال. وإذا وقع أفراد الهيئة الصحية في أيدي العدو فإنهم يعاملون باحترام ولا يُعتبرون أسرى نظراً لخدماتهم الإنسانية. والأماكن الصحّية والمباني المخصّصة للجرحى والمرضى تحمل شارةً مميّزة لها كالصليب الأحمر مثلاً. وهذه شارة يحملها الأفراد الذين يعتنون بهم.

ج ـ **القتلى**. واجبات الدول نحو القتلى هي منع العبث بأشلائهم وسلب ما يكون معهم من نقود أو حُليّ أو ما شابه ذلك. فهذه الأشياء يجب أن تُعاد إلى عائلاتهم. ثم على الدول أن تتحقّق من شخصية كل منهم بقراءة الأسماء في اللوحة المعدنية التي يحملها الجنود مثبّتة حول أيديهم أو بالتعرُّف إلى أرقامهم وعلامات الفِرَق التي كانوا ينتمون إليها.

وينبغي لكل دولة أن ترسل إلى الدول الأخرى في أسرع وقت لائحةً بأسماء قتلاها الذين عثرت عليهم والعناصر المُثبتة لشخصياتهم وجميع الأشياء الشخصية التي وُجدت معهم. وأخيراً يترتَّب على الدولة أن تقوم بدفنهم بعد تقديم المراسم الدينية وتضع مع كل قتيل

نصف اللوحة المعدنية المُثبتة لشخصيته حتى يسهل التعرُّف إليه إذا ما رُؤي نقل أشلاء القتلى بعد الحرب. وبعد انتهاء الحرب يتبادل الطرفان بياناتٍ عن قبور قتلى كلٍّ منهما وقائمة بأسماء المدفونين فيها.

٤ ـ **وكيف يعامل الأشخاص غير المقاتلين؟** يجب أن يُحترموا ويُحافظ على حرياتهم ما داموا يقفون من الدولة المحاربة موقفاً سلبياً ولا يقومون بأي عمل عدائي تجاهها. غير أن الدولة المحاربة ليست مسؤولة عنهم إذا أصيبوا بأضرار في أثناء الهجمات والعمليات الحربية غير الموجّهة إليهم مباشرة. ولا لوم عليها إذا اعتقلت بعض الأشخاص غير المقاتلين لأنها ترى في تركهم أحراراً خطراً على قوّاتها أو مصالحها. ويجوز لها أن تعتقل رئيس الدولة والوزراء والمسؤولين للتأثير في الروح المعنوية للعدو. ويُمنع منعاً باتاً أخذ الرهائن أو إصدار أحكام على المدنيين دون محاكمات سابقة أمام محاكم نظامية محاطة بالضمانات القضائية الضرورية.

٥ ـ **وما هو الاحتلال الحربي؟** هو تمكّن قوات دولة غازية من دخول إقليم دولةٍ أخرى والسيطرة عليه أو على بعضه بصفة فعلية. ويُعتبر هذا الاحتلال مرحلةً تعقب لجوء الدولة الغازية إلى استخدام القوة المسلَّحة. وتبتدىء فترة الاحتلال بمجرَّد اكتمال سيطرة الدولة الغازية وممارسة جيشها للسلطة الفعلية فوق الإقليم المحتل، أو فوق الجزء المحتل منه. والاحتلال مرحلة موقتة تنتهي بانسحاب القوات الغازية، بالتفاهم أو بالقوة، من الإقليم المحتل. وقد تنتهي بضمّ هذا الإقليم إلى دولة الاحتلال.

ومن المسائل المهمة التي يُثيرها الاحتلال الحربي: مسألة السيادة ومسألة إدارة الإقليم المحتل. ففي الماضي كان الاحتلال سبباً من

أسباب اكتساب الإقليم. فدولة الاحتلال كانت تعتبر الأراضي المحتلة جزءاً من إقليمها وتتصرَّف بها كما تتصرَّف بأملاكها. ولكن الوضع أخذ يتغيَّر ويتطوَّر ابتداءً من القرن الثامن عشر، حيث بدأ المجتمع الدولي يميّز بين الاحتلال والاستيلاء. وبصدور اتفاقيتي لاهاي لعامَيْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، أصبح للاحتلال وضع قانوني خاص في القانون الدولي العام يتضمَّن واجباتٍ وحقوقاً[١]. وفي العام ١٩٤٩، صدرت اتفاقيات جنيف، وحدَّدت الرابعة منها المبادىء والقواعد التي يخضع لها الاحتلال الحربي[٢]. ويمكن تلخيصها بالنقاط الآتية:

أ ـ **الاحتلال وضعٌ موقت ليس له صفة الدوام**، وليس له أيّ تأثير في استمرار الدولة الخاضعة له.

ب ـ **الاحتلال لا يؤدِّي، من الناحية القانونية، إلى نقل السيادة من دولة إلى أخرى**، أي أنه لا يُكسب دولة الاحتلال حق السيادة على الإقليم المحتل، فالسيادة تبقى كامنة في السكّان الذين يحق لهم، خلال فترة الاحتلال، رفضه واللجوء إلى المقاومة بكل أشكالها. وكل ما يمكن أن يُسفر عنه الاحتلال، بالنسبة إلى السيادة، هو تجميد ممارستها أو تعطيلها.

ج ـ **الاحتلال يُخوِّل دولة الاحتلال صلاحيةَ ممارسةِ سلطةٍ فعلية واقعية تستهدف حفظ النظام والأمن في الإقليم المحتل وتسيير شؤون**

---

(١) راجع نصوص الاتفاقيتين في كتاب:

Dotation Carnegie pour la paix internationale, Les Conventions et Déclarations de la Haye de 1899 et 1907. New York, Oxford University Press, 1915.

(٢) Odile Debbash, L'occupation militaire. R. Pichon et R. Durand - Auzias. Paris 1962

سكّانه. وقانون الاحتلال الحربي هو الذي يحدِّد الإطار التشريعي والإجرائي الذي يحق لسلطة الاحتلال أن تتحرَّك ضمنه.

فالوضع القانوني للإقليم المحتل لا يطرأ عليه أي تغيير بسبب وجود قوات الاحتلال فيه. والاحتلال، باعتباره نتيجةً لممارسة قانون الحرب، ليس سوى حالة من الضرورة، أو نوع من القوة القاهرة، التي لا تُسفر أبداً عن نقل السيادة.

وإلى جانب مسألة السيادة **يعالج قانون الاحتلال الحربي مسألة إدارة الإقليم المحتل**. فالاحتلال يؤدِّي إلى انهيار السلطة الشرعية في البلاد ونشوء فراغ سياسي وإداري فيها. ولتجنّب قيام حالة من الفوضى فإن قانون الاحتلال ينص على وجوب قيام سلطة حكومية بديلة ويحدِّد صلاحياتها والتزاماتها التي يمكن تلخيصها بالنقاط الآتية:

أ ـ الامتناع عن إحداث تغييرات في المؤسسات الأساسية، إلاَّ في حالة الضرورة القصوى.

ب ـ الاكتفاء، في الإقليم المحتل، بممارسة صلاحيات الإدارة، فسلطات الاحتلال لا تملك أي حق في ضمّ الإقليم إلى أراضيها، أو في تقسيمه، أو في تشكيل حكومة مدنيّة فيه.

ج ـ عدم الإقدام على تدمير الأملاك الخاصة للدولة، أو استعمالها، إلاَّ إذا قضت الضرورة بذلك. ولمنع التعسّف في استعمال هذا الحق، وضع قانون الاحتلال قيوداً وحدوداً مستمدة من مبدأين: الضرورة والإنسانية[1].

---

(١) راجع حول التجاوزات التي ترتكبها إسرائيل، باعتبارها دولة احتلال، في الأراضي الفلسطينية المحتلة، كتاب رجا شحادة وجوناثان كُتّاب: **الضفة الغربية وحكم القانون**. ترجمة وديع خوري. دار الكلمة للنشر. بيروت ١٩٨٢.

ثانياً ـ الحرب البحرية:

نطاق الحرب البحرية يشمل البحر العام والمياه الإقليمية للدول المتحاربة. ولا يمكن أن يمتدّ إلى المياه الإقليمية للدول المحايدة أو إلى المناطق التي وُضعت بموجب اتفاقات دولية في حالة حياد. وقواعد الحرب البحرية نُظّمت بمقتضى اتفاقاتٍ وتصريحاتٍ أولها تصريح باريس البحري للعام ١٨٥٦، وآخرها اتفاق لندن البحري للعام ١٩٣٠.

١ ـ **فما هي القوات البحرية وما قوامها؟** تتكوّن هذه القوات من مجموعة السفن. وتتميّز من غيرها من سفن الدولة بأنها ترفع العلم الحربي والشارة العسكرية. وهناك سفن مخصّصة للحرب مثل البوارج والمدمّرات والطرادات والغواصات، وسفن مخصّصة للنقل الحربي، كحاملات الطائرات وناقلات الجنود وسفن الذخيرة والتموين. وتُطبّق صفة المحاربين على جميع الأشخاص الذين يعملون في هذه السفن.

وكانت الدول حتى القرن التاسع عشر تستعين في حروبها بوحدات بحرية غير نظامية تشبه القوات المتطوّعة بالنسبة إلى الحرب البرّية. وهذه الوحدات تشمل **السفن المتطوّعة** التي تعمل بالتعاون مع الأسطول الحربي، وتحت إشراف السلطات البحرية العسكرية، وتخضع لقوانين الحرب. وتشمل كذلك **السفن التجارية التي تُحوّل إلى سفن حربية** وتوضع تحت الإشراف الفعلي للدولة.

٢ ـ **وما هي وسائل الحرب البحريّة؟** يجب أن نُطبّق هنا قاعدة الوسائل المشروعة وغير المشروعة التي تحدثنا عنها في الحرب البرّية. غير أنّ السفن البحرية تختلف في طبيعة عملياتها الحربية. ومن أشهر الوسائل المستخدمة في الحرب البحرية، بالإضافة إلى

الأسطول، **الغواصات**، و**الألغام البحرية** التي توضع في المياه الإقليمية للدول المحاربة، و**ضرب الموانىء ومنشآت الدفاع الساحلية**، و**الحصار البحري**.

٣ ـ وما هي حقوق المحاربين بالنسبة إلى أموال العدو؟ يحق للمحارب أن يدمِّر ما شاء من سفن العدو الحربية كما يحق له أن يأسرها ويأخذها غنيمةً بما عليها من أسلحة وبضائع. وجرى العرف منذ القديم على جواز اعتراض السفن التجارية التي يملكها العدو ومصادرة ما فيها من بضائع. والحجة في ذلك هو أن هذه البضائع تزيد في موارد العدو وتساعده على الاستمرار في الحرب، وأن السفن التجارية يمكن أن تُحوّل إلى حربية. غير أنه يجب عرض ما يضبط من سفن وبضائع على **محكمة الغنائم**. وهناك سفن ومواد لا يجوز التعرُّض لها، مثل: السفن المخصَّصة للصيد الساحلي أو الملاحة المحلية، والسفن التي تقوم برسالة دينية أو علمية أو خيرية، والسفن المستشفيات المخصَّصة لإغاثة الجرحى والمرضى والغرقى، التي تحمل شارات خاصة وترفع علم الصليب الأحمر إلى جانب علم دولتها، والسفن التي تقوم بنقل الأسرى.

٤ ـ وما هي الغنائم البحرية؟ يحق للدولة المحاربة أن تستولي على بضائع السفن التجارية التابعة للعدو، وأن تصادر البضائع فوق سفن المحايدين إذا أخلّت بشروط الحياد. والاتفاقات الدولية تعتبر أن المصادرة لا تصبح مشروعة إلاَّ إذا راعت بعض الشروط التي تتعلّق بالمكان والزمان والإجراءات. ثم إنه يجب عرض الأمر أخيراً على هيئات خاصة هي محاكم الغنائم للتحقُّق من توافر هذه الشروط والفصل في جواز أو عدم جواز المصادرة.

ثالثاً ـ الحرب الجوية: قبل اندلاع الحرب العالمية الأولى كانت مشروعية الحرب الجوية تثير مناقشات عديدة بين الفقهاء، وكان بعضهم يمقتها ويدعو إلى تحريمها لأنها تُنزل بالسكّان الآمنين الأبرياء أضراراً لا قِبَل لهم على دفعها. غير أن كثرة استعمال الطائرات، وتقدُّم هذا السلاح بعد الحرب، واعتماد الدول اعتماداً كبيراً على قوّته، كل ذلك جعل من المناقشات الفقهية حول مشروعية هذا السلاح مناقشات بيزنطية وأهاب بالبعض إلى التسليم بالأمر الواقع والانصراف إلى البحث عن قواعد لتنظيم استعماله.

والغريب أن الدول لم تتمكّن منذ العام ١٩١٤ من الاتفاق على وضع قانون خاص لهذا السلاح الرهيب. فمؤتمر لاهاي أشار إلى الحرب الجوية، ولكن نصوصه لم تكن صالحة للتطبيق. وبعد الحرب العالمية الأولى عُقد مؤتمر دولي في واشنطن حاول وضع قواعد للحرب الجوية ولكنه فشل. ثم قامت الحرب الأخيرة فقامت الطائرات بدور رهيب في حقل التخريب. وانتهت الحرب وانتظرت الشعوب من الدول أن تتفق على تنظيم الحرب الجوية. ولكن الدول كانت دائماً تنفر من قضية التنظيم لأنها تريد، كما يبدو، أن تبقى حرة من كل قيد لتتصرَّف في الحروب المقبلة بكل حرِّية وتستعمل الأسلحة الجوية التي تختارها.

إلاَّ أنَّ عدم تنظيم الحرب الجوية لا يعني تركها لمشيئة المحاربين، فهناك أحكام عامة تفرضها قواعد الأخلاق ومبادىء الإنسانية وتُطبّق على أية عملية حربية، جوّيةً كانت أم برّيةً أم بحريةً. وهناك أيضاً نصوص مدوّنة بشأن الحرب البرِّية والبحرية تلائم طبيعة الحرب الجوّية ويمكن أن تطبّق عليها. واستناداً إلى هذه الأحكام والنصوص نستطيع أن نتحدَّث عن القواعد المهمة للحرب الجوية.

١ ـ **فما هو قوام القوّات الجوّية؟** تتكوّن هذه القوات من مجموع الطائرات الحربية على اختلاف أنواعها (المقاتلة، والمطاردة، وقاذفات القنابل، وطائرات الاستكشاف، وناقلات الجنود والمؤن. . .). ويجب أن يكون للطائرات الحربية مظهر خارجي يدلّ على صفاتها وجنسيتها. والعاملون فيها يُعتبرون محاربين ويُعامَلون، عند إلقاء القبض عليهم، كأسرى حرب. وكما أن الدولة تستطيع تحويل باخرة تجارية إلى حربية فباستطاعتها أيضاً تحويل طائرة مدنية أو طائرة ركاب إلى حربية.

٢ ـ **وما هي وسائل الحرب الجوِّية؟** هي نفس الوسائل التي ذكرناها عندما تحدَّثنا عن الحرب البرِّية والبحرية، فهناك وسائل غير مشروعة مثل: استعمال الغازات السامّة، ومهاجمة المقاتلين العاجزين (مرضى، جرحى. . .)، واستعمال وسائل الخداع التي تنطوي على الغدر وتتنافى مع الشرف. وفيما عدا ذلك فإن القوات الجوية تستطيع أن تدمّر ما شاءت من قوات العدو بغية إضعافه وإجباره على التسليم في أقصر وقت ممكن.

٣ ـ **وهل هناك نظام للضرب من الجو؟** إن الدولة المحاربة ترسل قوّاتها المحاربة لضرب مواقع العدو وإضعاف قوّاته المادية والمعنوية وحمله على التسليم وتستطيع أن تدمّر كل ما من شأنه أن يُعجِّل بتحقيق انتصارها عليه. ويصعب عملياً إيجاد معيار للتفرقة بين المواقع التي يمكن أن تُضرب من الجو وبين المواقع التي لا ينبغي لها أن تُضرب. وسبب الصعوبة هو أن كل موقع في بلاد العدو يمكن أن يكون ذا فائدة بالنسبة إلى العدو، ويمكن بالتالي أن يُضرب. وبحث الفقهاء طويلاً هذا الأمر. وبعد جهود عديدة توصّلوا إلى فكرة الأهداف العسكرية، فقالوا بأنه يجوز للطائرات مهاجمة هذه الأهداف

وتدميرها إن وُجدت، ولكنه لا يجوز تدمير سواها. والضرب من الجو لا يكون مشروعاً إلاَّ إذا كان موجَّهاً ضد هدف عسكري، أي ضد هدف يكون في إتلافه الكلِّي أو الجزئي مصلحةٌ حربية ظاهرة لأحد المتحاربين.

وهل يجوز إلقاء القنابل على المدنيين بغية إيقاع الذعر والبلبلة بهم بقصد حملهم على الضغط على حكومتهم كي تتوقّف عن متابعة الحرب؟ وهل يجوز إتلاف المواد الغذائية اللازمة لحياتهم لتحقيق نفس الغرض؟ نجيب بالنفي، وقد حرّم مشروع لاهاي للحرب الجوية هذه الأعمال الهمجية.

٤ ـ **وما هي حقوق المحاربين بالنسبة إلى طائرات العدو؟** تستطيع الدولة المحاربة أن تدمّر كل طائرة من قوات العدو الجوية، ولا فرق في ذلك بين طائرة محلّقة أو راسية في المطار. وإلى جانب التدمير تستطيع الدولة إذا تمكّنت من ذلك مصادرة أية طائرة وإنزالها في أرضها. أمّا طائرات العدو الخاصة فلا يجوز التعرُّض لها ما دامت لا تقوم بأي عمل حربي. أمّا إذا ثبت بأنها تقوم بأعمال الجاسوسية والاستكشاف فمن حق الدولة مهاجمتها وإطلاق النار عليها أو مصادرتها.

الفصل الثاني

القانون الدولي الإنساني

«من المفارقات العجيبة أن الإنسان (وهو في التحليل النهائي نواة التجمُّع البشري) هو الذي ابتدع أسباب الحرب وانخرط فيها، وهو ذاته الذي اكتوى ويكتوي بنارها ويُكابد لظاها. هو الذي يشنّ الحرب في لحظات التهوُّر والطيش، وهو ذاته الذي يرفع عقيرته بالشكوى من فظائعها، ويسعى في لحظات التعقّل، إلى الحدّ منها أو ضبطها. هو الذي يخوض غمار الحرب بلا رحمة ولا شفقة، وهو ذاته الذي يعمل في لحظات اليقظة الوجدانية إلى أَنْسَنَتِها والتخفيف من ويلاتها. الإنسان، هذا المخلوق العجيب الغريب، هو أصل الداء، وهو مبتدع الدواء... وبين نزعتيْ الخير والشر في هذا المخلوق تسعد البشرية أو تشقى. وتقول مقدمة دستور الأونسكو (لمّا كانت الحروب تبتدىء في عقول الرجال، ففي عقول الرجال يجب أن تُبنى حصون الدفاع عن السلام). والحق أن محاولات بناء هذه الحصون في عقل الإنسان قديمة جداً، فقد تبنّتها الأديان السماوية وجهر بها الفلاسفة والمفكِّرون منذ أقدم العصور»[1].

وكانت المحصّلة لهذه الأفكار والجهود ظهور «**القانون الدولي**

(١) د. محمد عزيز شكري. المرجع المذكور. ص ٥٨٢ ــ ٥٨٣.

الإنساني». وهذا التعبير ليس جديداً من حيث المضمون، فولادة قواعده قديمة. بل هي، ولا شك، أقدم من البلاغ الأميركي الشهير، وفكرة الصليب الأحمر، وظهور أولى اتفاقيات جنيف الخاصة بجرحى الحرب، في القرن التاسع عشر.

ولو عدنا إلى الفكر الإسلامي لتبيّن لنا أن الشريعة الإسلامية استطاعت (منذ أكثر من ١٤ قرناً، وفي زمنٍ اتّسم بالفوضى والقهر والاستعباد) إرساء قواعد نظام سام ومبتكرٍ يقوم على مبادىء الأخلاق والفضيلة والإنسانية، ويشمل كلّ ما يخطر بالبال من أحكام متقنةٍ متعلّقةٍ بالحرب والقتال ومعاملة الجرحى والقتلى والأسرى والمدنيين والمنشآت المدنية والدينية. ويكفينا أن نطلع على الأوامر والتوصيات الإنسانية التي كان المسؤولون يوجّهونها إلى القادة العسكريين، وأن نُقارنها بما ورد في الشريعة اليهودية في هذا المجال، حتى نتأكّد من سموّ النظام الإنساني الذي أوجدته الشريعة الإسلامية وأمرت باتّباعه.

فالرسول الأعظم ﷺ كان يوصي قادة الجيوش الإسلامية بألاّ يغدروا، ولا يقتلوا وليداً أو امرأةً أو شيخاً أو معتمصاً في صومعته، ولا يقطعوا شجرة، ولا يهدموا بيتاً. وكرّر الخلفاء من بعده هذه الوصية السامية، فكان **الخليفة أبو بكر** يوصي الجنود بألاّ يغدروا، ولا يمثّلوا بجثّةٍ، ولا يقتلوا طفلاً صغيراً، أو شيخاً فانياً، ولا يحرقوا نخلةً، ولا يقطعوا شجرةً مثمرةً، ولا يعقروا شاةً أو بعيراً إلاّ لمأكله. وسبق الخليفة **عمر بن الخطاب**، **بالعهدة العمريّة** لسكان القدس، اتفاقيات جنيف الأربع، بأربعة عشر قرناً. فقد رفض دعوة البطريرك لإقامة الصلاة في كنيسة القيامة لئلاّ يحوّلها المسلمون مسجداً، وصلّى في مكان قريب، وأعطى أهل المدينة ما عُرف باسم العهدة العمريّة، وهي تنص على الأمان لأنفسهم وأموالهم وكنائسهم

وصلباتهم، والتعهد بألاّ تُسكن كنائسهم ولا تُهدم، وبألاّ يكرهوا على دينهم، ولا يُضارّ أحدٌ منهم، وبألاّ يسكن إيلياء (الاسم القديم للقدس) أحدٌ من اليهود معهم. وكان الإمام علي بن أبي طالب يُوجّه، كذلك، إلى الجنود وصايا يقول فيها: «إذا هزمتموهم فلا تقتلوا مُدْبراً، ولا تُجهزوا على جريح، ولا تكشفوا عورةً، ولا تمثّلوا بقتيل، ولا تهتكوا ستراً، ولا تدخلوا داراً إلاّ بإذن، ولا تأخذوا من أموالهم شيئاً، ولا تُصيبوا النساء بأذى وإن شتمنكم وشتمن أمراءكم...». أمّا الشريعة اليهودية فتأمر رجالها بإبادة الخصوم (كما ورد في الاصحاح الثالث والعشرين من سفر الخروج)، وباستعمال الخديعة مع سكّان المدينة المحاصرة ودعوتهم إلى الصلح، فإن استجابوا أو استسلموا استُعبِدوا. وإن وقعت مدينة في أيدي اليهود، فعليهم أن يضربوا جميع ذكورها بحدِّ السيف وأن لا يستبقوا من سكّانها أحداً (كما ورد في الاصحاح العشرين من سفر التثنية).

وعلى الرغم من سموّ مبادىء الشريعة الإسلامية التي انتقلت إلى أوروبا عبر الأندلس أو بطريق الاحتكاك بين الشرق والغرب، فإن الاقتتال بين المجتمعات لم يتوقّف. وعندما بدأ القانون الدولي التقليدي بالظهور في القرن السابع عشر لم يكن هناك إلاّ قليل من الأعراف والتقاليد القادرة على التخفيف من ويلات الحروب.

وللقضاء على أسباب المنازعات الدولية الدامية سعى دعاة الخير والإصلاح إلى وضع تشريعات وقواعد دولية من شأنها الحدّ من التصرّفات الهوجاء التي تصدر عن الدول والتخفيف من الآلام المبرحة التي تصيب البشر.

وبرهنت الأحداث على أن الشعوب التي فُجعت ونُكبت مرتين في

القرن العشرين تطمح إلى وضع حدّ للحروب والمعارك والارتباط بمواثيق دولية مُلزمة والعيش في ظل سلام دائم. وممّا لا شك فيه أن امتلاك الدول أسرار الذرّة واختراعها الصواريخ وقدرتها على إفناء البشرية وجعلها كعصفٍ مأكولٍ في لحظات معدودات قد ضاعفت من رغبة الشعوب في تنظيم العلاقات الدولية، والسهر على حفظ السلام، وتحريم الأسلحة التدميرية، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية، وحماية حقوق السكّان المدنيين وأفراد القوات المسلّحة في أثناء الحروب.

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات طرأ على القانون الدولي العام، في السنوات الأخيرة، تحوّل عظيم أفضى إلى إحداث تغييرٍ عميقٍ في مفاهيمه ومضامينه الأساسية. فهذا القانون لم يعد يهتمّ بالعلاقات السياسية والعسكرية بين الدول فقط، بل أخذ يُعنى كذلك بمسائل التعاون بينها في مختلف المجالات، وأهمها مجال حقوق الإنسان وحرّياته في أوقات السلم والحرب. وقد ذهب بعض الفقهاء إلى اعتبار الإنسان شخصاً من أشخاص القانون الدولي لا يقلّ أهميةً عن الدول والمنظمات الدولية، لأن الإنسان، في المجتمعات الحديثة، غايةٌ تعمل الدول من أجلها وهدفٌ نهائي تتّجه إليه كلُّ قاعدةٍ قانونية. وقد جاء ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية اللاحقة، وفي طليعتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، دليلاً ساطعاً على المركز المرموق الذي يتبوّأه الإنسان في الأحكام الوضعية للقانون الدولي المعاصر.

ومن أبرز ما أنجزته البشرية في ظل الأمم المتحدة تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها. وقد أصبح هذا التحريم، في غير الحالات التي يُجيزها القانون الدولي، قاعدةً آمرةً لا يجوز الخروج عليها أو مخالفتها.

والمؤسف أن المنازعات والمعارك الطاحنة لم تتوقّف بعد قيام الأمم المتحدة وتحريم اللجوء إلى القوّة. وإذا كان من المتعذّر وضع حدٍّ نهائي للمنازعات الدولية وغير الدولية، فالواجب الإنساني يقتضي وضع بعض القواعد والتشريعات القادرة على حماية السكّان الآمنين والمصابين من العسكريين والمدنيين خلال المعارك. وتلك هي مهمّة القانون الدولي الإنساني.

فما هو تعريف هذا القانون؟ وما هي جذوره البعيدة؟ وكيف تطوّر في العصر الحديث؟

* * *

القسم الأول: تعريف القانون الدولي الإنساني وجذوره التاريخية

القانون الدولي الإنساني هو ذلك الجزء أو الفرع المهم من القانون الدولي العام الذي يستلهم الشعور الإنساني ويهدف إلى حماية الإنسان في أوقات الحروب والنزاعات المسلَّحة. وقد نشأ في القرون الماضية في شكل اتفاقات موقتة تُعقد بين الأطراف المتنازعة، وفي شكل اتفاقيات دولية، ابتداءً من العام ١٨٦٤. وقد تبنّت اللجنة الدولية للصليب الأحمر تعريفاً اعتبرت فيه أن هذا القانون يتكوّن من «**مجموعة القواعد الدولية المستمدّة من الاتفاقيات والأعراف التي تهدف، بشكلٍ خاص، إلى تسوية المشكلات الإنسانية الناجمة، بصورة مباشرة، عن النزاعات المسلّحة، الدولية أو غير الدولية، والتي تُقيّد، لأسبابٍ إنسانية، حقّ أطراف النزاع في استخدام أساليب الحرب وطرقها التي تروق لها، أو تحمي الأشخاص والأملاك**

المعرّضين أو الذين يمكن أن يتعرّضوا لأخطار النزاع».

وبتعبير آخر، إن القانون الدولي الإنساني هو مجموعة القواعد التي تُنظِّم حماية الأشخاص وسير العمليات العدائية في حالة وقوع نزاعات مسلَّحة. وتهدف هذه القواعد إلى التخفيف من معاناة الأشخاص المتأثرين بالحرب، بغضّ النظر عن الأسباب التي أدَّت إلى اندلاع النزاع المسلَّح. فليس هناك حروب «عادلة» أو حروب «غير عادلة» من منظور القانون الدولي الإنساني، لأن المدنيين هم فئة واحدة من الأشخاص المشمولين بالحماية بموجب قواعده، ويحق لهم ألاَّ يتعرَّضوا للقتل أو التعذيب، وذلك دون أدنى اهتمام بانتمائهم إلى أيٍّ من طرفيْ النزاع.

واكتسب هذا القانون أهميةً قصوى وأصبحت له أبعادٌ حقيقيّة بسبب ارتباطه الوثيق بالإنسان، فبفضل هذا القانون وحده يمكن حماية مصير العديد من البشر وحماية حرّياتهم عند اندلاع الحروب. وقد تبنّى الاجتهاد العالمي، بغالبيةٍ ساحقة، تعبير «القانون الدولي الإنساني» الذي أصبح اليوم مصطلحاً رسمياً وشائعاً ومستعملاً في المؤتمرات والندوات الدولية[1]. والاهتمام بهذا القانون ينطوي على رغبةٍ في إحلاله محل قانون الحرب وتغليب الطابع الإنساني على النزاعات المسلّحة، والتوفيق بين الاعتبارات الإنسانية ومقتضيات الضرورات الحربية.

---

(١) نذكر على سبيل المثال ما ورد في البيان الرسمي الصادر عن اللجنة الرباعية الدولية (الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وروسيا) عقب الاجتماع الذي عقدته على هامش المنتدى الاقتصادي العالمي في الأردن، في حزيران (يونيو) ٢٠٠٣. لقد جاء في البيان الذي تلاه الأمين العام للأمم المتحدة أن اللجنة الرباعية «تدعو الحكومة الإسرائيلية إلى احترام القانون الدولي الإنساني وبذل أقصى جهودها لتجنّب التسبُّب بأضرارٍ للمدنيين» (صحيفة **النهار** في ٢٣/٦/٢٠٠٣).

وتعود جذور هذا القانون إلى الفترة التي كان يسود فيها قانون الحرب. ففي هذه الفترة برز، خلال المعارك الضارية، مبدأ إنساني راح يحلّ، تدريجياً، محلّ العوامل والدوافع الدينية أو التجارية. وإذا كان من الصعب تحديد الفترة التي بدأ فيها هذا المبدأ بالتسرّب إلى قواعد الحرب للتخفيف من حدّتها والسعي لإضفاء صبغةٍ إنسانيةٍ عليها، فالمتفق عليه اليوم أن المبدأ يتمتّع بقيمة كبرى ويتصدّر الأنظمة المعاصرة لحقوق الإنسان. وقد كان لبعض المفكّرين والمصلحين إسهام في تعميمه. وحفل القرن التاسع عشر بالوثائق الدولية التي سعت لتقنين أعراف الحرب وتطعيمها بروحٍ إنسانية.

أولاً ـ إسهام المفكِّرين:

يُميّز رجال القانون بين القانون الدولي المتعلّق بأسباب اللجوء إلى الحرب والقانون المتعلّق بإدارة الحرب. وقد اتخذوا هذا الموقف منذ التخلّي عن مبدأ «الحرب العادلة» في أواسط القرن السابع عشر. ويعود الفضل في ذلك إلى **الفقيه غروسيوس** Grotius الذي نشر، في العام ١٦٢٥، كتاباً بعنوان «**قانون الحرب والسلام**» عبَّر في مقدمته عن مدى الخجل والهلع الذي أصابه، كمسيحي، إزاء تفاقم المنازعات المسلَّحة في عصره. وكان يُشير بذلك إلى حرب الثلاثين سنة (١٦١٨ـ ١٦٤٨) بين الدول الكاثوليكية والدول البروتستانتية.

وسُخط غروسيوس على التجاوزات في الحرب نابع من عقيدته المسيحية التي ترفض اللجوء إلى القتل والتدمير. ومن مبادىء هذه العقيدة استوحى كتاباته الإنسانية عن قانون الحرب. وتعاليم المسيحية، إلى جانب تعاليم الإسلام والعقائد الدينية الأخرى، تشكّل

اليوم الأساس الذي يعتمد عليه القانون الإنساني القائم على فكرة تخفيف الآلام عن البشر في حالات التصادم المسلّح.

وروسّو في كتابه «العقد الاجتماعي»، الصادر في العام ١٧٥٢، قدّم أفكاراً جديدة وثورية حول الحرب، فقد لاحظ أن الحرب ليست «علاقة إنسان بإنسان، بل علاقة دولة بدولة لا يكون فيها الأفراد أعداء إلاّ بصورة عابرة، لا كبشر، ولا حتى كمواطنين، بل كجنود، لا كأفراد من الوطن، بل كمدافعين عنه». وأكد أن نهاية الحرب تتمّ بتدمير الدولة المعادية، ولهذا «**فمن حقّنا أن نقتل المدافعين عنها طالما كان السلاح في أيديهم. ولكن ما أن يلقوا السلاح ويستسلموا ويتوقفوا عن كونهم أعداء أو أدوات للعدو، يصبحون من جديد مجرّد بشرٍ لا حقّ لنا في حياتهم... وهذه المبادىء ليست مبادىء غروسيوس، وليست مبنيّةً على تخيّلاتٍ شعرية، وإنما هي تصدر عن طبيعة الأشياء وتستند إلى العقل**». ومع أن روسو قد نادى بوجوب تخفيف ويلات الحرب واللجوء إلى الاعتدال في معاملة الجرحى والأسرى، فإن همّه الأكبر كان نابعاً من سلطان العقل وليس من اعتبار التخفيف من الآلام قيمةً بحدٍّ ذاتها تستحق احتراماً عالمياً في الحروب.

وفي النصف الثاني من القرن التاسع عشر برزت عدة عوامل ساعدت على رفع شأن النزعة الإنسانية في قانون الحرب إلى درجة أنها جعلت منها العنصر المؤثّر في مختلف الوثائق القانونية الدولية الهادفة إلى تقنين أعراف الحرب. وظهرت هذه النزعة بوضوح في سلسلة الاتفاقيات التي وُقّعت في مؤتمريْ لاهاي لعاميْ ١٨٩٩ و١٩٠٧، كما ظهرت من قبل في إعلان سان بطرسبورج للعام ١٨٦٨، المتعلق بالقذائف الصغيرة المحرقة، وفي إعلانيْ مؤتمر

لاهاي للعام ١٨٩٩ حول الغازات السامة والرصاص المتفجِّر في الجسد.

وتُعتبر هذه الحقبة من القرن المنصرم، على صعيد القانون الدولي، العصر الذهبي للمدرسة الوضعية القانونية، ففيها تمّ تفضيل النصوص المكتوبة على القواعد العرفية. ولهذه المدرسة فضل في التركيز على الاتفاقيات باعتبارها وسيلةً لتكريس انضمام الدول إلى القواعد المكتوبة والتعهُّد بالتزامها. وكان قانون الحرب أول قانون خضع للتقنين.

غير أن هذا التطوُّر القانوني تزامن مع تطوُّر آخر ذي طبيعة غير قانونية تجلّى في أربعة أمور:

أ ـ ازدياد عدد الجيوش البرِّية نتيجةَ فرض الخدمة العسكرية الإجبارية.

ب ـ حدوث تطوُّر كبير في تكنولوجيا صناعة السلاح، لا سيما في المدفعية.

ج ـ فشل التكتيك العسكري القديم حول التجمّع الكثيف للخيّالة التي أصبحت عاجزة عن مواجهة نيران المدفعية الغزيرة.

د ـ عدم قدرة المصالح والخدمات الطبية على توفير العناية، بسرعة وفاعلية، لجرحى الجيوش المجهّزة بمثل تلك الأسلحة التدميرية. وكانت **معركة سولفرينو** Solferino في العام ١٨٥٩ (وهي قرية إيطالية جرت فيها معركة انتصر فيها الفرنسيون على النمساويين) المثلَ الصارخ على الخسائر الباهظة التي سبّبها النقص في توفير العناية الطبيّة.

ويعتبر البعض أن هذه المعركة كانت نقطة انطلاق الحركة

الإنسانية الحديثة باتجاه وضع قانون جديد للحرب. ففي هذه المعركة هلك أو جُرح ٣٨ ألف رجل في فترة ١٥ ساعة. ومات كثير من الجرحى بسبب انعدام العناية الطبية وشدة الحرارة والنقص في الماء والأدوية.

وكان هناك مواطن سويسري يُدعى دونان Henry Dunant حضر المعركة وعاينها، لا كجندي بل كمدني، ولأسباب لا علاقة لها بالحرب بين فرنسا والنمسا. لقد ارتاع لما شاهد من فظائع. واستطاع آنذاك، بمبادرة منه، وبإمكانات متواضعة ومرتجلة، أن ينظم مع بعض المدنيين طريقةً بدائيةً لمعالجة الجرحى الذين كانوا يئنّون من الألم. وهذه الظروف التي عاشها دفعته إلى وضع كرّاسه الشهير: «**ذكرى من سولفرينو**» Un souvenir de Solferino ونشره في العام ١٨٦٢. وعرف الكرّاس انتشاراً واسعاً وأسهم في إنماء الفكر الإنساني وترسيخه في ذلك العصر.

وتقدّم دونان باقتراحين: الأول طالب كلّ دولة في وقت السلم بإنشاء جمعية إغاثة (أو نجدة) لمساعدة الدوائر والفرق الطبية في وقت الحرب، والثاني حثّ دول العالم، لا سيما الأوروبية منها، على إبرام اتفاقية دولية تعترف فيها بنظام جمعيات الإغاثة ودورها.

وهناك اليوم اتفاق عام على اعتبار المواطن السويسري مؤسِّساً لحركة الصليب الأحمر التي أصبح لها لجنة دولية، مقرّها في جنيف وأعضاؤها من السويسريين فقط. وهي اليوم الرائدة والحارسة للمثالية الإنسانية، تنتهز كل مناسبة لترسيخ أسس هذه المثالية في القانون الدولي الإنساني. وقد تجلّى ذلك في سلسلة الاتفاقيات الموقعة في جنيف لحماية ضحايا الحرب، ما بين العام ١٨٥٤ والعام ١٩٤٩، وفي البروتوكولين الإضافيين للعام ١٩٧٧.

ثانياً ـ وثائق القرن التاسع عشر:

إن أولى اتفاقات جنيف التي كانت عملاً رائداً في مجال تقدُّم القانون الإنساني هي اتفاقية العام ١٨٦٤ لتحسين أوضاع الجرحى والمرضى في ميادين الحرب. ومنذ العام ١٨٦٧ بدأت الدول الكبرى بالتصديق على هذه الوثيقة التي كانت خطوةً مهمةً، وإن تكن متواضعة، على طريق القانون الدولي الإنساني الحديث.

ونذكر أنه، منذ القرون الوسطى، كان المتحاربون يتبادلون بعضاً من الاحترام في ساحات الوغى. فالعدو الذي كان ينتمي إلى الطبقة العسكرية كان يخضع للقوانين ذاتها، أي لقوانين الحرب. والاعتبارات والشعارات القديمة المتعلّقة بالفروسية والشرف والاحترام المتبادل كانت متكاملة ومتفاعلة بالنسبة إلى المتحاربين ذاتهم، ولكن بالنسبة إليهم فقط. وورثت النزعة الإنسانية هذه الأفكار وحوَّلتها وطوَّرتها وأعطتها مضموناً جديداً. فالمفاهيم القديمة حول الاحترام المتبادل والشرف تحوّلت مع الزمن إلى مفاهيم احترام وحماية للجرحى والمرضى والأسرى في الحرب. وتطوَّرت هذه الأفكار لتصبح نوعاً من الرأفة والرحمة إزاء آلام ضحايا الحرب، ولتُترجم إلى محاولات قانونية لتخفيف الآلام الناتجة عن الحرب.

والحقيقة أن القانون الدولي الإنساني الجديد الذي أطلّ على العالم في القرن التاسع عشر وجد جذوره البعيدة في مفاهيم الدين والفروسية مقرونةً بمفاهيم العقلانية والحسّ السليم التي انتشرت في القرن الثامن عشر. وأدَّت هذه المفاهيم إلى انتشار أفكار الرأفة في الأوساط العلمانية، وإلى تبلور إرادةٍ ترمي إلى تخفيف الآلام في وقت الحرب وحماية واحترام الأشخاص العُزّل الموجودين بين أيدي العدو كأسرى أو جرحى أو مرضى أو مدنيين.

تلك هي المسيرة التي قطعتها قافلة الاتجاه الإنساني وتركت بصماتها على القانون الإنساني في عصرنا. وهذه الحركة التي نجحت في إدخال هذا التيّار من الأفكار الإنسانية إلى قانون الحرب تقوم على ثلاثة أعمدة تحمل أسماء ثلاث شخصيات متميّزة:

الأول هو **دونان** الذي شعر بالشفقة إزاء الجرحى والمرضى في ساحات المعارك، فشمَّر عن ساعديه وأعمل فكره لتخفيف آلامهم.

والثاني هو **فرنسيس ليبر** Francis Lieber الذي كان لاجئاً في الولايات المتحدة وعالماً مختصاً بالقانون العرفي للحرب، كما عُرف وطُبّق في أوروبا. ففي العام ١٨٦٣، وخلال الحرب الأهلية الأميركية، وجّه الرئيس لنكولن إلى الجيوش الأمر اليومي رقم ١٠٠، وكان عنوانه: «توجيهات متعلّقة بسلوك جيوش الولايات المتحدة في المعركة». وكانت موجَّهة إلى القيادات العسكرية الفدرالية التي كانت لا تملك الخبرة الكافية في قيادة الجيوش في المعارك. وهذه التوجيهات دبّجتها يراعة الأستاذ (ليبر) الذي **حوّل التعليمات العسكرية إلى قانون عرفي للحرب البرّية**. وقبلت لجنة من كبار القادة العسكريين هذه التعليمات قبل أن يوافق عليها لنكولن ويصدرها في شكل أمر يومي. وما حصل ليس سوى عملية تقنين أو تدوين للقانون العرفي للحرب البرّية قام بها رجل إنساني. وكان ذلك إنجازاً رائعاً.

والأساس الثالث يعود إلى مبادرات روسيا في عهد **القيصريْن ألكسندر الثاني ونيقولا الثاني**. ففي العام ١٨٧٤، دعا ألكسندر الثاني إلى عقد مؤتمر في بروكسيل، فكانت التعليمات التي وضعها (ليبر) الأساس للنصوص التي أعدَّها المؤتمر. ومع أن الدول لم تصدِّق على مشروع «الإعلان» آنذاك فإنه اعتُمد في المؤتمر الأول للسلام في

لاهاي، الذي عقد في العام ١٨٩٩ بناءً على مبادرة من القيصر نيقولا الثاني. وقد تبنّى المؤتمر أربع اتفاقيات. وفي مؤتمر لاهاي الثاني للعام ١٩٠٧، الذي عُقد بمبادرة مشتركة من نيقولا الثاني والولايات المتحدة تمّت الموافقة على ١٣ اتفاقية، من بينها تلك التي لم تُقبل في مؤتمر بروكسيل للعام ١٨٧٤. وكانت الاتفاقية الرابعة المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرِّية من أهمّ الاتفاقيات في مجال تطوُّر القانون الإنساني.

وقام القانوني الروسي **دومارتنس** de Martens بدور كبير في هذا الجهد الأول لتقنين قواعد الحرب البرِّية والبحرية. وكان أستاذاً للقانون الدولي في جامعة بطرسبورج، ومستشاراً قانونياً لوزارة الخارجية خلال مؤتمريْ لاهاي، والمهندس الأساسي لأعمال المؤتمرين. وهو الذي وضع ديباجة الاتفاقية الرابعة. وأهمية الديباجة لا تكمن فقط في أنها طرحت المبادىء التي حفلت بها الاتفاقية، بل في أنها كانت الدليل والمعين لكثير من الإضافات الحديثة التي أُدخلت على القانون الإنساني بواسطة البروتوكولين الإضافيين في العام ١٩٧٧.

وتُعتبر ديباجة دومارتنس التعبير الصادق عن النزعة الإنسانية التي انتشرت في نهاية القرن التاسع عشر وأوحت بنظام لاهاي الذي أُلحق بالاتفاقية الرابعة. **وفيها نجد محاولةً جادةً للتوفيق بين المتطلّبات العسكرية ومبدأ الإنسانية في الحرب.** وكان الفقيه الروسي يعتقد أن أفضل وسيلة للوصول إلى هذا التوفيق هو وضع قوانين الحرب بدقة متناهية من جهة، ووضع حدود لها من جهة ثانية بحيث نستطيع التخفيف، ما أمكن، من قساوتها. **وكانت تلك خطوة جريئة تتلاءم مع النظريات الإنسانية التي أحاطت، في ذلك العصر، بمادة قانون**

الحرب، منطلقةً من النظرية الوضعية المنادية بضرورة تدوين القانون. ولا نبالغ إن قلنا بأن واضعي القانون الحديث للحرب، المتمثل في اتفاقيات جنيف والبروتوكولين، قد استوحوا الكثير من الأفكار الواردة في «الديباجة» المذكورة. والأفكار الجديدة التي تسرّبت إلى القانون الإنساني، منذ العام ١٩٤٥، كانت ترتكز على المواقف الواردة فيها. وهي التي وجّهت، خلال القرن العشرين، جهود اللجنة الدولية للصليب الأحمر في مجال تطوير قانون الحرب. ومن أهمّ هذه البنود:

١ ـ إن الأطراف المتعاقدة تحدوها، في عملها، الرغبة في خدمة مصالح البشرية ومتطلبات الحضارة المتزايدة دوماً.

٢ ـ إن أحكام الاتفاقية المستوحاة من الرغبة في تخفيف ويلات الحرب، بمقدار ما تسمح به الضرورات العسكرية، تهدف إلى أن تكون القاعدةَ العامةَ لسلوك المتحاربين في علاقاتهم المتبادلة وفي علاقاتهم بالسكّان.

٣ ـ إن الأطراف المتعاقدة ترى من المناسب، في انتظار وضع مدوّنةٍ أكثر كمالاً لقوانين الحرب، أن تقرّر أن السكّان والمتحاربين، في الحالات التي تنص عليها الأحكام التنظيمية في الاتفاقية، يبقون تحت رعاية وحماية مبادىء قانون البشر المستقاة من العادات القائمة بين الأمم المتمدنة وقوانين الإنسانية ومتطلّبات الضمير العام.

فالفضل الأكبر لجهود هذه الشخصيات الثلاث، خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر، يكمن في وضع نظرية متماسكة للقانون الإنساني المتعلق بالحرب، الذي نعرفه اليوم ونفاخر به. وقد نهل القانونيون ورجال الإصلاح في القرن العشرين من معين هذه النظرية.

ومن المؤكَّد أنهم أقاموا صروحهم الفكرية على أرض القواعد الإنسانية التي خلّفها لنا هؤلاء الثلاثة. ومن بعدهم لم تتوقف المسيرة.

***

القسم الثاني: تطور القانوني الدولي الإنساني في القرن العشرين[1]

إن التقنين المتّسع والشامل لقانون الحرب، في بداية القرن العشرين، هو الردّ، في عصرنا، على التساؤل الأساسي الرامي إلى معرفة كيفية التوفيق بين المقتضيات العسكرية والعمل الإنساني في النزاعات المسلَّحة. وهذا التساؤل كان، كما ذكرنا، الشغل الشاغل للمفكِّرين الذين بذلوا الجهود لتطوير قانون الحرب ووضع الأسس لمعاملة الإنسان في زمن الحرب وحماية مبادىء الحضارة واللجوء إلى سلطان العقل للحفاظ على هذه المُثُل.

---

(١) راجع حول موضوع القانون الدولي الإنساني:

- **دراسات في القانون الدولي الإنساني**، لمجموعة من المفكِّرين، وتقديم الدكتور مفيد شهاب. دار المستقبل العربي. القاهرة ٢٠٠٠.
- **القانون الدولي الإنساني، الواقع والطموح**. والكتاب يتضمَّن وقائع الندوة العلمية التي أقيمت في دمشق في ٥/ ١١/ ٢٠٠٠.
- **القانون الدولي الإنساني**، للدكتور عبد الغني محمود. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٩١.
- **تطوُّر تدوين القانون الدولي الإنساني**، للدكتور عمر سعد الله. دار المغرب الإسلامي. بيروت ١٩٩٧.
- **مدخل إلى القانون الدولي الإنساني**، للدكتور عامر الزمّالي. منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ١٩٩٧.

ومن المفارقات الغريبة أن هذا المفهوم الإنساني قد تزامن مع ظهور النزعة القومية وولادة النظرية القانونية حول سيادة الدول. ففي الوقت الذي سجّلت فيه متطلبات الإنسانية والعقلانية ومبادىء الحضارة انتصاراً كبيراً في ميدان قانون الحرب، كما دُوّن في مؤتمريْ لاهاي، كانت ادعاءات السيادة، بتحريض من النزعة القومية، تسجّل انتصاراً مماثلاً. وهكذا رأينا في مطلع القرن حقوقيين مشهورين يؤكّدون أن للدول، في إطار سيادتها وبموجب القانون الدولي، حق اللجوء إلى الحرب باعتبار الحرب أداةً للسياسة القومية، وأن معاهدات الصداقة والتحالف (وكانت على الأغلب ثنائيةً) المبرمة وفقاً للسياسة الواقعية تستطيع وحدها كبح تنفيذها. وباستثناء هذه القيود التعاقدية المتعلقة بلجوء الدولة إلى الحرب فإنه لم يكن هناك سوى عنصرين بسيطين قرَّرهما مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧: الاتفاقية الثانية المتعلّقة بتقييد استعمال القوة لاستعادة الديون التعاقدية، والاتفاقية الثالثة الخاصة ببدء الحرب.

وتسرّب آنذاك مبدأ السيادة إلى اتفاقيات مؤتمر لاهاي للعام ١٩٠٧، الخاصة بالحرب البرِّية والبحرية. ففي الاتفاقية الرابعة الخاصة بقوانين وأعراف الحرب البرِّية عرقل «بند التضامن» تطبيق أحكام هذه الاتفاقية الرامية إلى فرض مبادىء إنسانية على سلوك المتحاربين. فالمادة الثانية من الاتفاقية تنص على «أن الأحكام الواردة في النظام الذي ورد في المادة الأولى، وفي الاتفاقية الراهنة، لا تُطبَّق إلاَّ بين الدول المتعاقدة، وإلاَّ إذا كان جميع المتحاربين أطرافاً في الاتفاقية». وهذا يعني أن على جميع المتحاربين أن يكونوا أطرافاً في المعاهدة لكي تحظى هذه المعاهدة بالتطبيق، فإذا كان أحدهم غير طرف فيها تعذّر تطبيقها. وإذا علمنا

أن الغالبية من المعاهدات كانت، حسب التقليد السائد آنذاك، ثنائيةً أدركنا صعوبة العمل بالنص المذكور. فلتقنين القانون العرفي الحربي كان يجب البدء بإنشاء قانون جديد يُجيز عقد المعاهدات الجماعية. وكل ذلك يؤكّد لنا أن الدول كانت تتحصّن بسيادتها لتنفر من التشريع الدولي الخاص بالحرب.

وفي القرن العشرين أُثيرت، على صعيد القانون الإنساني، عدة مشكلات حاولت اتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩ إيجاد الحلول المناسبة لها، منها مسألة صفة المحارب لغير القوات النظامية، ومسألة الأعمال الانتقامية والغازات الخانقة، ومسألة جرائم الحرب. وفي هذه الفترة تحدَّدت العلاقة بين القانون الإنساني وحقوق الإنسان.

أولاً ـ صفة المحارب لغير أفراد القوات النظامية:

إلى جانب مسألة السيادة برز وجه آخر للقومية في واقعة جديدة تجلّت في النظام الملحق بالاتفاقية الرابعة. فبعض الدول الجديدة، كبلجيكا، ناضل من أجل الحصول على استقلاله. ولكن دولاً أخرى كانت ضحية اجتياح أو احتلال خلال القرن التاسع عشر، مثل روسيا وبولندا وإسبانيا وهولندا. ومع أن الدول الصغيرة لم تكن أقل من غيرها حماسةً للقومية فإنها كانت عاجزة عن الصمود أمام أطماع الدول المجاورة لها والأقوى منها.

وتمنّت الدول الصغيرة، خلال مؤتمريْ لاهاي، إدخال تصنيف على القواعد المقنّنة للحرب يوسِّع مفهوم المناضلين الذين يحق لهم حمل صفة المحارب. ولكنها اصطدمت بمعارضة الدول الأقوى. **فقانون الحرب في الماضي لم يمنح حملةَ السلاح، إلاَّ بالتقتير، صفةَ المحارب وما ينبثق منها من حق المطالبة بنظام أسرى الحرب.**

وأصرّت الدول الصغيرة على وجوب الاعتراف بهذا الحق للمناضلين عند تقنين القواعد العرفية الخاصة بمعاملة أسرى الحرب. ونجحت في تحديد حقوق الأسرى في النظام الملحق بالاتفاقية الرابعة. وبذلك حصلت الدول الأصغر أو الأضعف، باسم القومية، على توسيع مفهوم المناضلين والاستفادة من القوانين والحقوق والواجبات الخاصة بالحرب. وهذه الاستفادة تشمل حق المعاملة كأسير حرب في حال وقوع المناضلين في الأسر. ونتج من المادة الأولى من النظام الملحق بالاتفاقية «**أن قوانين الحرب وحقوقها وواجباتها لا تُطبّق على الجيش فقط، بل تُطبّق كذلك على أفراد الميليشيا والمتطوّعين الذين تتوافر فيهم الشروط الآتية:**

١ ــ أن يكون على رأسهم شخص مسؤول.

٢ ــ أن يحملوا شارةً مميزةً وثابتةً وواضحةً عن بُعد.

٣ ــ أن يحملوا سلاحهم علناً.

٤ ــ أن يتقيّدوا في عملياتهم بقوانين الحرب وأعرافها».

وشكّلت هذه المادة إنجازاً كبيراً للدول التي لا تملك قوّات نظامية، أو تملك القليل منها، وأضفت صفة الشرعية على جماعات القنّاصة والأنصار التي تتوافر في أفرادها الشروط الأربعة المذكورة.

غير أن هذا الإنجاز لم يعد، بعد فترة، كافياً، وخصوصاً بعد أن طرأت على العمليات العسكرية والعلاقات الدولية تغيّرات حتّمت التوسّع في مفهوم المناضل والمكافح. ولهذا أُضيفت المادة الثانية إلى نظام لاهاي. والغرض منها مساعدة الدولة التي تتعرّض لاجتياح سريع (لا يسمح لها بتطبيق الشروط الأربعة) على مساواة المدافعين عنها بأفراد القوى المسلّحة المنصوص عليهم في المادة الأولى.

فالمادة الثانية تُضفي صفة الشرعية على كل مناضل غير نظامي. والمادة تشير هنا إلى الشعب الذي يهبّ في وجه العدو، عند عجز القوّات النظامية والمتطوّعة عن صدِّه ومنع زحفه. ففي هذه الحالة يتسلّح الشعب ويدفعه شعوره الوطني إلى النزول إلى الشوارع والساحات لمقارعة العدو ومنعه من دخول البلاد. وعندها تُطبّق على كل فرد من أفراد الشعب صفة المحارب، ولكن بشروط ثلاثة: ألاّ يكون الإقليم قد احتُلّ بعد، وأن يحمل الشعب سلاحه علناً، وأن يحترم قوانين الحرب وعاداتها. ويُبرّر هذا التسامح الذي تضمّنته المادة الثانية بقصر الفترة الزمنية المُتاحة للدولة لكي تُنظّم قواها المسلّحة وتواجه الاجتياح المباغت.

والمادة الثانية لم تُطبّق إلاّ نادراً منذ العام ١٩٠٧. وهي لا تطبق على حركات المقاومة داخل الأراضي المحتلة. ومع ذلك فإنها شكّلت علامةً بارزةً في مسيرة القانون الخاص بعمليات المقاومة. وهي تنص على «أن سكّان الإقليم غير المحتل الذين يهرعون تلقائياً، عند اقتراب العدو، إلى حمل السلاح لمقارعة جيش الاحتلال، دون أن يكون لديهم الوقت لتنظيم صفوفهم وفقاً للمادة الأولى، يُعتبرون كمحاربين إذا حملوا السلاح علناً والتزموا قوانين الحرب وأعرافها». وتمنح المادة الثالثة هؤلاء السكّان الحق في أن يُعاملوا كأسرى حرب.

قد يرى البعض في نظام لاهاي مجرَّد وثيقة لتنظيم سير المعارك البرِّية. وهذه النظرة خاطئة. فالنظام يعالج أيضاً مسألة حماية أسرى الحرب والجواسيس ومسألة العلاقات السلمية للسلطة العسكرية في الأراضي المحتلة. ولهذا فمن الخطأ عزل الاتفاقية الرابعة عن التيّار الكبير الذي عرفه تطوُّر القانون الإنساني فيما بعد، لا سيما مع إبرام

اتفاقيات جنيف للعام ١٩٢٩ والعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الإضافيين.

وجاءت الحرب العالمية الأولى التي شهدت بداية المعارك الجوية تكشف ثُغراً في القوانين والأنظمة الحربية المعمول بها وتؤكّد عدم صلاحيتها لمعالجة المستجدات في العمليات العسكرية. ويمكننا تلخيص الثُّغر بثلاثة أمور:

١ ــ إن الاتفاقيات الخاصة بالجرحى والمرضى، بدت غير كافية، نظراً لطبيعة الإصابات وضخامة عدد المصابين.

٢ ــ إن القواعد الخاصة بمعاملة الأسرى لم تعد صالحة. ولهذا اضطرّت الأطراف المتحاربة، خلال الحرب المذكورة، إلى عقد اتفاقات من شأنها سدّ الفراغ القانوني في نظام لاهاي.

٣ ــ إن ألمانيا استعملت الغازات السامة على الرغم من أن النظام ينص صراحةً على تحريمها. وكانت تلك هي المرة الأولى التي تُستخدم فيها الغازات في المعارك الحربية. وكان ذلك إيذاناً ببداية الحرب الكيماوية.

واستدعت هذه الثّغر علاجاً قانونياً تجنّدت له اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وتوّجت عملها، في العام ١٩٢٩، باتفاقيتين: **الأولى** لتحسين أوضاع الجرحى والمرضى في الحرب، **والثانية** لتحسين أوضاع الأسرى. ولم تُلغِ الاتفاقيةُ الثانية اتفاقيةَ لاهاي للعام ١٩٠٧. أمّا الأولى فقد حلّت محل اتفاقيتيْ جنيف لعاميْ ١٨٦٤ و١٩٠٦ حول الجرحى والمرضى. وبالنسبة إلى «بند التضامن» الذي ورد في اتفاقية جنيف للعام ١٩٠٦ واتفاقية لاهاي للعام ١٩٠٧، فقد أُهمل واستُغني عنه في اتفاقيتيْ العام ١٩٢٩. فالمادة ٢٥ من اتفاقية جنيف للعام ١٩٢٩ بشأن تحسين أوضاع الجرحى والمرضى أصبحت

تنص على أنه «إذا لم يكن أحد المتحاربين، في وقت الحرب، طرفاً في الاتفاقية، فإن أحكامها تبقى، مع ذلك، ملزمةً لجميع المتحاربين المشتركين فيها». وأُضيفت فقرة مماثلة إلى المادة /٨٢/ من اتفاقية جنيف للعام ١٩٢٩ بشأن معاملة أسرى الحرب.

ثانياً ـ الأعمال الانتقامية والغازات الخانقة:

وجد الباحثون، بعد الحرب العالمية الأولى، أن العالم ورث من القانون العرفي طريقةً كانت معروفةً ومستعملةً منذ القِدم، هي طريقة اللجوء إلى الأعمال الانتقامية. وهذه الأعمال التي تقوم بها دولةٌ ما تعرّضت لأضرارٍ أو أخطارٍ من جراء أعمالٍ غير مشروعة ارتكبتها دولة أخرى، تهدف عادةً إلى إكراه هذه الدولة الأخيرة على عدم الاستمرار أو التمادي في ارتكابها، أو إلى إجبارها على التعويض عن الأضرار التي نجمت عن أعمالها. فالدولة المنتقمة تسمح لنفسها، هنا، بمخالفة القانون واللجوء إلى أعمال العنف والقوة من أجل الردّ على أعمال أخرى، مخالفةٍ للقانون، قامت بها دولة أخرى. وبالاستناد إلى فكرة مخالفة القانون من جانب الغير تُبرّر الدولةُ المنتقمةُ أعمالَها الإكراهية المنافية للقانون في الحالات العادية وتُسبغ عليها صفة المشروعية.

وتعتبر غالبية الفقهاء القانونيين أن الأعمال الانتقامية ليست سوى أعمال إكراهية يُحرّمها القانون، مبدئياً، ولكنه يسمح بها، بصورة استثنائية، عندما تمارسها دولةٌ رداً على أعمال ضارّة غيرِ مشروعةٍ تقوم بها دولة أخرى، وبغية إيقاف هذه الأعمال أو الحصول على تعويضات عن الأضرار التي سبّبتها لها.

وشدة اللجوء إلى الأعمال الانتقامية في القرن التاسع عشر جعل

منها أداةً وحشيةً، ولكنها فعّالةً أحياناً، لتأمين احترام قوانين الحرب. وهي تقوم على مبدأ التبادل، ولكنها لا تساعد على إنشاء قانون إنساني. بل إنها، في الممارسة، تُؤدّي إلى تضخيم انتهاكات قانون الحرب. وكان للجنة الدولية للصليب الأحمر الفضل في تضييق مشروعية اللجوء إليها في اتفاقيات جنيف للعام ١٩٢٩. فالاتفاقية الرابعة للعام ١٩٠٧، وكذلك اتفاقيتا ١٨٦٤ و١٩٠٦، لا تشير إلى الأعمال الانتقامية.

ولكن القانون الإنساني حقّق، في العام ١٩٢٩، خطوة ملموسة إلى الأمام. فالمؤتمر الدبلوماسي الذي عالج مسائل الجرحى والمرضى والأسرى في زمن الحرب نص في المادة الثانية من مؤتمر جنيف للعام ١٩٢٩ بشأن أسرى الحرب على تحريم اتخاذ تدابير انتقامية ضد الأسرى. وطُبِّقت هذه القاعدة كذلك على مسألة الجرحى والمرضى الذين يقعون في الأسر. وبذلك استُبعدت الأعمال الانتقامية ضد أفراد القوى المسلّحة التي يأسرها العدو من قانون الحرب. وكان هذا العمل نجاحاً كبيراً في مجال إنماء القانون الإنساني ترك تأثيراً عميقاً في التطوُّر الذي حقّقه البروتوكولان الإضافيان للعام ١٩٧٧.

واستعمال **الغازات السامة** خلال الحرب العالمية الأولى أدّى إلى إبرام بروتوكول جنيف للعام ١٩٢٥ حول الغازات الخانقة. وقد تمّ ذلك برعاية عصبة الأمم وتشجيع اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وجاء هذا البروتوكول يُعزّز التحريم الذي نص عليه سابقاً إعلان لاهاي للعام ١٨٩٩ حول الغازات الخانقة. ولم يكتف البروتوكول بتأكيد التحريم السابق، بل طبّقه كذلك على وسائل الحرب الجرثومية.

وفي العام ١٩٣٠، وُقّعت معاهدة لندن بشأن **قواعد حرب الغواصات**. وفي العام ١٩٣٦، وقبيل انتهاء مدة العمل بها، وُقّع في لندن «محضر» ينص على أن الغواصات ملزَمةً، عند مهاجمتها السفن التجارية، بالتقيّد بقواعد القانون الدولي التي تخضع لها السفن الطافية على وجه الماء.

وفي فترة ما بين الحربين تعرَّض إنماء القانون الإنساني لفشل كبير يعود إلى أمرين: **أولاً**، عدم إبرام معاهدة واشنطن للعام ١٩٢٢ بشأن حماية المحايدين وغير المتحاربين في البحر في زمن الحرب، و**ثانياً**، عدم الموافقة على مشروع لاهاي للعام ١٩٢٣، الرامي إلى تنظيم الحرب الجوية.

ثالثاً ـ جرائم الحرب والإبادة الجماعية:

عندما اندلعت الحرب العالمية الثانية لم يكن لدى الدول والمسؤولين والعسكريين إلاَّ معرفة بسيطة بقانون الحرب، فكشفت الأحداث الدامية عن مواطن الضعف في هذا القانون. وقد ارتُكبت في الحرب مجازر وفظائع من قِبَل جميع الأطراف المتقاتلة دون تمييز. وفي المحكمة العسكرية الدولية التي عقدت جلساتها في نورمبرج، في عامي ١٩٤٥ ـ ١٩٤٦، استمع العالمُ بذهولٍ وألم إلى ما أُذيع عن جرائم الحرب. ولأول مرة في التاريخ مَثَل القادةُ الأحياء لدولة متحاربة، بوصفهم مجرمي حرب، أمام محكمة دولية. وكانت الاتهامات التي وُجّهت إليهم على ثلاثة أنواع: جرائم ضد السلام، وجرائم ضد الإنسانية، وجرائم حرب.

ومثّل الموقف الجديد من جرائم الحرب انطلاقة جديدة لمسيرة القانون الإنساني وشكل حافزاً لظهور نظام حقوق الإنسان بعد العام

١٩٤٥. والمحاكمات الدولية التي جرت في كلٍّ من نورمبرج وطوكيو حثّت الأمم المتحدة، في العام ١٩٤٨، على إصدار اتفاقية الإبادة الجماعية. والاتفاقية تعتبر هذه الجريمة، سواءٌ أحصلت في زمن الحرب أم السلم، جريمةً دوليةً تتعهّد الأطراف المتعاقدة باتّقائها وقمعها. والإبادة الجماعية جريمة تُرتكب بحق أفرادٍ ينتمون إلى مجموعة معيّنة، قوميةٍ أو عرقيةٍ أو دينيةٍ، بهدف إبادتها كلياً أو جزئياً.

رابعاً ـ اتفاقيات جنيف الأربع للعام ١٩٤٩:

إن ارتكاب أعمال غير مشروعة في أثناء الحرب العالمية الثانية أدّى إلى ردّ فعل آخر تمثّل في العام ١٩٤٩، في تبنّي اتفاقيات جنيف الأربع لحماية ضحايا الحرب. والاتفاقيات من إعداد اللجنة الدولية للصليب الأحمر. والثلاث الأُوَل اقتصرت على تطوير مجالاتٍ في القانون الإنساني كانت موجودةً. والاتفاقيات هي:

١ ـ الاتفاقية الأولى خاصة بتحسين أوضاع الجرحى والمرضى من أفراد القوات المسلّحة في الميدان (أي في البر).

٢ ـ الاتفاقية الثانية خاصة بتحسين أوضاع الجرحى والمرضى والغرقى من أفراد القوات المسلّحة في البحر.

٣ ـ الاتفاقية الثالثة خاصة بمعاملة أسرى الحرب.

٤ ـ الاتفاقية الرابعة خاصة بحماية الأشخاص المدنيين في زمن الحرب. وقد أتت هذه الاتفاقية بشيء جديد يتعلّق بحماية المدنيين الموجودين في إقليم العدو، أو في الأراضي المحتلّة.

واقترنت كلّ من الاتفاقيات الأربع بوسيلة تنفيذٍ جديدةٍ تجسّدت في نظام إلزامي لقمع المخالفات الخطيرة المحدّدة في الاتفاقيات.

فالأطراف في هذه الوثائق ملزمون بإحالة المخالفين، مهما تكن جنسياتهم، إلى محاكمهم وبإنزال العقوبة بهم، أو تسليمهم إلى الآخرين في حال إدانتهم.

والتجديد الآخر الذي أتحفتنا به الاتفاقيات الأربع نجده في المادة الثالثة التي تُعدّد الأعمال المحظورة بسبب صبغتها الإنسانية، وهي:

١ ـ الاعتداء على الحياة وسلامة الجسد، وعلى الأخص القتل بكل أنواعه، وبتر الأعضاء، والمعاملات الوحشية، والتعذيب.

٢ ـ أخذ الرهائن.

٣ ـ الاعتداء على كرامة الأشخاص، وعلى الأخص المعاملات المهينة والمزرية.

٤ ـ إصدار أحكام وتنفيذ عقوبات دون حكم سابق صادر عن محكمة مشكّلة بصورة قانونية، يشتمل على جميع الضمانات القانونية التي تعتبر ضرورية في نظر الشعوب المتمدنة.

وتصطبغ هذه الوثائق الأربع بصبغة إنسانية رفيعة وتشكّل ما يمكن أن يُسمّى «**قلب القانون الإنساني**» في عصرنا الحاضر.

ومما تقدّم نستنتج أن القانون الإنساني يقوم على دعامتين أساسيتين تستحق كلّ منهما تسمية «**مدوّنة قانونية**»، هما: **مدوّنة لاهاي ومدوّنة جنيف**. والفرق أو التمايز بين المدوّنتين يقوم على اختلاف في الطبيعة. صحيح أن الهدف الإنساني يجمع بينهما، إلاّ أن مدوّنة لاهاي ترمي، في الدرجة الأولى، إلى وضع نظام أو تنظيم إنساني للمعارك الحربية، في حين أن مدوّنة جنيف، تهتمّ، قبل كل شيء، بتدوين المبادىء التي تحمي الإنسان في حال اندلاع

المنازعات المسلّحة. لقد وُضعت هذه المدوّنة لصالح ضحايا الحروب. وهي، على العكس من مدوّنة لاهاي، لا تمنح الدول حقوقاً ضد الأفراد. وبذلك تكون قد افتتحت عهداً يحظى فيه الإنسان وحقوقه بالأفضلية في الرعاية.

وما دمنا نتحدّث عن حقوق الإنسان، فما هي، باقتضاب، عناصر التشابه والتمايز بين القانون الدولي الإنساني والتشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان؟

خامساً ـ حقوق الإنسان والقانون الإنساني:

ظهر القانون الدولي الإنساني، في ظل التقنين العالمي للأعراف، مع اتفاقية جنيف الأولى في العام ١٨٦٤. أمّا حقوق الإنسان فقد ظهرت مع الإعلان العالمي، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام ١٩٤٨.

ولكن النظامين، على الصعيد الفكري، يعودان إلى أُصول تاريخية وفلسفية واحدة، فكلٌ منهما قد وُلد من أحشاء الظروف القاسية ومن ضرورة حماية الإنسان من قوى الشر التي تهدّده. ومع ذلك فإن هذا الوضع قد تمخّض عن جهدين متميّزين: تخفيف ويلات الحرب، والدفاع عن الإنسان ضد العشوائية والمزاجية. ولهذا نجد أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يُمثّل المبادىء العامة، أو الأكثر عمومية، وأن القانون الإنساني يرتدي طابعاً خاصاً واستثنائياً ولا يدخل حيّز التطبيق إلاّ في الفترات التي تحول فيها الحرب دون ممارسة حقوق الإنسان، أو تقيّد هذه الممارسة.

وعلى الصعيد القانوني نجد اختلافاً بين النظامين، فالقانون

الإنساني لا يطبّق إلاّ في حالات النزاع المسلّح. أمّا قانون حقوق الإنسان فيُطبّق في وقت السلم. ثم إن حقوق الإنسان تخضع أساساً للعلاقات بين الدولة والمواطنين فيها، في حين أن القانون الإنساني يخضع للعلاقات بين الدولة المتحاربة ورعايا عدوّها.

وعلى الرغم من العلاقات والروابط الوثيقة بين النظامين، فهناك بعض التداخل أو التمايز بينهما. ويمكننا إجماله بالأمور التالية:

١ ـ **إن الدول ملزمة، في وقت السلم، بالتقيّد بحقوق الإنسان. أمّا في وقت الحرب فيحقّ لها تعليق بعضها بفعل الظروف الاستثنائية التي يفرضها النزاع المسلّح**. غير أن تعليق بعض الحقوق لا يتم تلقائياً أو عشوائياً. صحيح أن الأمر متروك لتقدير الدولة، إلاّ أن هذا التقدير مقيَّد بحدود الواجبات والتعهُّدات النابعة من الالتزامات الدولية التي أبرمتها الدولة، وأهمّها عدم التمييز في المعاملة بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو الديانة أو القومية.

٢ ـ **إن هناك حقوقاً لا يجوز تعليقها، سواءٌ أكان ذلك في زمن السلم أو الحرب، وفي الحروب الدولية أو الداخلية**. وأبرزها حق الإنسان في الحماية من التعذيب والانتقام والعقوبات المذلّة والمزرية.

٣ ـ **إن هناك حقوقاً تتقرَّر في زمن الحرب ولا مثيل لها في زمن السلم**، فأداء الخدمة العسكرية واجب وطني، ولكنه لا يجوز لسلطات الاحتلال إكراه الأشخاص في الأراضي المحتلة على الخدمة العسكرية في جيش الاحتلال.

٤ ـ **إن هناك حقوقاً تحظى، في وقت الحرب، بضمانات تفوق الضمانات المتعارف عليها في وقت السلم**، كإجراء التجارب الطبية

أو العلمية على الأشخاص. ففي وقت السلم «لا يجوز إجراء أية تجربة طبّية أو علمية على أحد دون رضاه الحر» (المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). ولكن هذا الحق يلقى مزيداً من الضمانات في وقت الحرب، فقد نصّت المادة ١٢ من اتفاقيتيْ جنيف، الأولى والثانية، على الحظر المطلق لإجراء «التجارب الخاصة بعلم الحياة» على الأشخاص المحميّين. ونصّت المادة ١٣ من الاتفاقية الثالثة، والمادة ٣٢ من الاتفاقية الرابعة، على تحريم بتر أيّ عضوٍ من أعضاء الأسير، أو إجراء التجارب الطبية أو العلمية عليه «التي لا تقتضيها ضرورات العلم الطبية» ولا تُقرّها «الهيئة الطبية المختصة بعلاج الأسير». وحرّمت المادة ١١ من البروتوكول الأول للعام ١٩٧٧ عمليات البتر، أو التجارب الطبية، أو استئصال الأنسجة أو الأعضاء بقصد زرعها، حتى ولو تمّ ذلك بموافقة الأشخاص المحميّين. ولا يُستثنى من ذلك إلاّ التبرُّع بالدم أو الأنسجة الجلدية، الذي يتم طواعيةً، ودون قهرٍ أو غوايةٍ، وبغرض العلاج، وضمن المعايير الطبية المرعية، وبالصورة التي تكفل مصلحة كلٍّ من المتبرِّع والمتبرَّع له.

والخلاصة أن النظامين متقاربان، ولكنهما متمايزان. إنهما متكاملان يشتركان في هدف واحد، هو الاهتمام البالغ بالإنسان والحرص الكامل على حمايته من كل أذى. ولو أردنا الجمع بينهما وإطلاق تسمية موحّدة عليهما لقلنا إنهما يشكّلان «**القانون الإنساني**» الذي يمكن تعريفه بأنه **القانون المكوَّن من مجموعة الأحكام القانونية الدولية التي تكفل، في زمن السلم والحرب، احترام الكائن البشري وازدهاره والاعتراف بكل حقوقه التي يستمدها من الاتفاقيات الدولية الإنسانية**.

سادساً ـ تطوُّر القانون الدولي الإنساني بعد العام ١٩٤٥ :

بعد توقيع وثائق جنيف للعام ١٩٤٩ لم تحظ هذه الاتفاقيات إلاَّ باحترام متواضع. وسبب الامتناع أو التخلّف عن تطبيقها أو التزامها يعود إلى عدة أمور، أهمها :

١ ـ التطوُّرات والأحداث التي حصلت بعد هذا التاريخ وأسفرت عن انقسام العالم، عقائدياً، إلى كتل ومعسكرات متناحرة.

٢ ـ امتناع بعض الدول عن الاعتراف بدول أو حكومات أخرى.

٣ ـ تدخّل بعض الدول في شؤون الدول الأخرى، وممارسة الضغوط عليها بغيةَ ابتزازها والسيطرة عليها والاستيلاء على ثرواتها الطبيعية.

٤ ـ إصابة المادة الثالثة بعجز أو شلل إزاء العديد من المنازعات الداخلية التي تحوّلت إلى حروب أهلية طال أمدها وتفاقمت أضرارها.

٥ ـ التطوُّر التكنولوجي الرهيب الذي بلغته أسلحة الدمار البرِّية والجوية، والذي بات، عند حصول أدنى خطأ أو هفوة أو إهمال، يُهدِّد مصير البشرية بالطامة الكبرى.

٦ ـ عدم الإقدام أو التجرُّؤ، حتى الآن ولأسباب تتعلَّق بميزان القوى، على إنزال العقوبات المناسبة بالمخالفين لأحكام هذه الاتفاقيات، أو المستخفّين بالقرارات الدولية.

ولتلافي الفراغ أو التقصير الذي اعتور القانون الإنساني سارعت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى وضع مجموعة جديدة من القواعد والأصول والتنظيمات الرامية إلى التقليل من الأخطار التي يتعرَّض لها المدنيّون بسبب المعارك الحربية، فعقدت مؤتمراً دولياً في نيودلهي، في بداية العام ١٩٥٧، طرحت فيه «مشروع قواعد لحصر

الأخطار التي يتعرَّض لها السكّان المدنيّون في زمن الحرب». غير أن المشروع لم يلق قبولاً من الحكومات المشاركة في المؤتمر. والسبب يعود إلى خشية الدول النووية أن تعرقل هذه القواعد الإنسانية قدرتها على استخدام ترسانتها الذرّية بحرِّية مطلقة.

وهناك عدة عوامل دفعت، بعد العام ١٩٤٥، إلى بذل المزيد من الجهود من أجل تعزيز مكانة القانون الإنساني، نذكر منها:

١ ـ استخدام الأسلحة المتطوِّرة التي تتسبّب في إنزال الآلام المبرحة بالبشر والخسائر الهائلة بالممتلكات. فقد تمخّض التقدُّم التكنولوجي عن اختراع أسلحة كفيلة بإبادة الملايين من الناس في لحظاتٍ وتعريض غيرهم لآلام لا توصف. وتبيّن أن استخدام هذه الأسلحة يُسفر عن تحويل مساحات شاسعة من الأراضي الصالحة للحياة إلى صحاري قاحلة لا يعيش فيها إنسان ولا ينبت زرع.

٢ ـ حدوث منازعات داخل الأوطان بلغت من الشدّة حدّاً أدّى إلى تعريض المدنيين الآمنين لآلام وخسائر فادحة.

٣ ـ عجز نظام المراقبة الدولي عن القيام بمهمّاته في المنازعات الدولية والداخلية على حدٍّ سواء.

٤ ـ حاجة الجرحى والمرضى من المدنيين إلى حماية وعناية طبّية بمقدار حاجة الجرحى والمرضى من العسكريين (وربما أكثر) إلى الأمرين.

٥ ـ اتساع نطاق حركات التحرير الوطني وحركات المقاومة الشعبية، والمطالبة بتطبيق نظام أسرى الحرب على أفرادها.

٦ ـ الشعور بحاجة ملحّة إلى إبقاء المدنيين الذين لا يشاركون في المعارك خارج النزاع.

وبسبب التطوُّر الذي طرأ على نظام حقوق الإنسان بعد الحرب

العالمية الثانية حظي القانون الإنساني باهتمام بالغ. فأحكام ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدان الدوليان للعام ١٩٦٦، تتضمَّن بنوداً وتوجّهاتٍ تعزّز مكانة هذا القانون انطلاقاً من حقوق الإنسان.

وفي العام ١٩٦٨، عُقد في طهران مؤتمر للأمم المتحدة حول حقوق الإنسان ناشد، في أحد قراراته، الجمعية العامة دعوةَ الأمين العام إلى دراسة احتمال تبنّي اتفاقات جديدة لحماية المدنيين وضحايا الحرب بصورة أفضل. وكلّفته الجمعية العامة إنجاز هذه الدراسة بمعاونة اللجنة الدولية للصليب الأحمر. ونستطيع التأكيد أن تقدّم حقوق الإنسان وتقدّم القانون الإنساني الخاص بالنزاعات المسلَّحة قد سارا جنباً إلى جنب. وهذا التقارب يتجلّى في سلسلة القرارات التي راحت الجمعية العامة تتبنّاها منذ العام ١٩٤٨ تحت عنوان: «احترام حقوق الإنسان في النزاعات المسلَّحة».

وانتهت هذه الجهود الحميدة بتحصين بناء القانون الإنساني بالبروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف، الصادرين في العام ١٩٧٧. ويعالج الأول **النزاعات المسلَّحة الدولية**، والثاني **النزاعات المسلَّحة الداخلية**. وتضمَّن البروتوكول الأول بعض المبادىء الجديدة والمهمة، مثل:

١ ـ وجوب تحييد البيئة الطبيعية والأمكنة الثقافية في أثناء النزاعات المسلَّحة.

٢ ـ وجوب تطبيق مبدأ التناسب بين الفوائد العسكرية وقتل المدنيين.

٣ ـ التحريم المطلق للأعمال الانتقامية ضد المدنيين والبيئة والآثار.

٤ ـ تأمين حماية شاملة للجرحى والمرضى من المدنيين، وكذلك

للإنشاءات الطبية والصحية.

٥ ـ تعميم صفة المحارب وأسير الحرب وتطبيقها على المناضلين في المجموعات والوحدات المنظمة، وتخفيف شروط المادة الأولى من نظام لاهاي للعام ١٩٠٧.

٦ ـ النص على حق الشعوب في حمل السلاح لمقاومة الهيمنة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي والأنظمة العنصرية، باعتبار ذلك ممارسةً لحق تقرير المصير.

٧ ـ وجوب الاستعانة بمستشارين قانونيين في القوات المسلّحة...

وكان البروتوكول الثاني أوّل وثيقة دولية تعالج مسائل النزاعات الداخلية، أي الحروب الأهلية التي تتصارع فيها فئتان أو أكثر، وتمارس سلطةً سياسيةً على أجزاء من إقليم الدولة، وتخوض المعارك الحربية بقوات عسكرية تخضع لقيادات معروفة.

والبروتوكولان لا يُلغيان اتفاقيات جنيف، بل يسدّان الفراغ القانوني الذي ظهر فيها ويُقدّمان التفسيرات الصحيحة لمواد فيها اتّسمت بالغموض.

وبعد البروتوكولين لم تتوقّف جهود الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر. ففي العامين ١٩٧٨ و١٩٧٩، عُقد مؤتمر دبلوماسي في جنيف أسفر عن وضع اتفاقية في العام ١٩٨٠ حول تحريم أو تقييد استخدام بعض الأسلحة التقليدية التي تُحدث آلاماً واهتزازات مبرحة ومفرطة في الجسم الإنساني. وأُلحق بالاتفاقية ثلاثة بروتوكولات تتعلّق بالشظايا الخطرة والألغام والأسلحة الحارقة. ودخلت الاتفاقية والبروتوكولات حيِّز التطبيق في العام ١٩٨٣، وهي تمثل نهاية مرحلةٍ مجيدةٍ من تطوُّر القانون الدولي الإنساني وقانون

نزع السلاح، كما تشكّل إسهاماً مهماً في تعزيز النزعة الإنسانية في المنازعات المسلَّحة. ويمكن اعتبارها تكملةً موفقةً ومفيدةً لبروتوكوليْ العام ١٩٧٧.

* * *

والخلاصة أن القانون الإنساني قد حقّق، في الآونة الأخيرة، تقدُّماً يثلج الصدر وأصبح راسخاً في النفوس والنصوص. ومن سمات ذلك **أن أحكامه أصبحت تُعتبر جزءاً من القواعد الآمرة في القانون الدولي لا يجوز التنكُّر لها أو الخروج عليها أو إبرام معاهدات مناقضة أو مخالفة لها**. فاتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩ تنص صراحةً على أنه لا يجوز للدول المتعاقدة إبرام اتفاقيات خاصة من شأنها التأثير تأثيراً ضارّاً في ضحايا النزاعات المسلَّحة، أو تقييد الحقوق الممنوحة لهم بموجب هذه الاتفاقيات، أي اتفاقيات جنيف. كما تنصّ أيضاً على أن الأشخاص المشمولين بالحماية «لا يجوز لهم، في أيّ حال من الأحوال، التنازل عن كل الحقوق الممنوحة لهم أو عن بعضها».

ومع ذلك فالعبرة تبقى للتنفيذ. والتنفيذ، في عالم اليوم، مرتبط، إلى حدٍّ كبير، بمدى توافر الوعي الإنساني والحضاري لدى الأفراد والجماعات.

الفهـرس

الموضوع	الصفحة

***

* * *

❋ ❋ ❋